Urteilskopf

104 Ia 88

19. Auszug aus dem Urteil vom 8. März 1978 i. S. Schweizerische Journalisten-Union und Hanspeter Bürgin sowie Gasser AG und Kons. gegen Regierung des Kantons Graubünden
Regeste (de):
Art. 4, 31, 55 BV sowie Meinungsäusserungsfreiheit, Informationsfreiheit und Art. 10 EMRK; Information der Öffentlichkeit durch Regierung und Verwaltung.

1. Die Meinungsäusserungsfreiheit und die Pressefreiheit gewährleisten die Freiheit der Meinung, die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten und Meinungen einschliesslich der Freiheit, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten (E. 4).

2. Die von der Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit miterfasste Informationsfreiheit verpflichtet die Behörden indessen nicht, Informationen bekanntzugeben. Sofern sie freilich über ihre Tätigkeit informieren und Auskunft erteilen, sind sie an das Rechtsgleichheitsgebot und an das Willkürverbot gebunden (E. 5).

3. Die Bündner Richtlinien für die Information der Öffentlichkeit durch Regierung und Verwaltung vom 12. Juli 1976 verstossen nicht gegen die genannten Grundrechte (E. 6-12).

Regeste (fr):
Art. 4, 31, et 55 Cst., liberté d'expression, liberté d'information et art. 10 CEDH; information du public par le gouvernement et l'administration.

1. La liberté d'expression et la liberté de la presse garantissent la liberté d'opinion, la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des opinions, y compris la liberté de s'informer aux sources accessibles de manière générale (consid. 4).

2. La liberté d'information, comprise dans la liberté d'expression et la liberté de la presse, n'oblige cependant pas les autorités de donner des informations. Mais dans la mesure où elles en donnent au sujet de leur activité, elles sont liées par les exigences de l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire (consid. 5).

3. Les directives du canton des Grisons sur l'information du public par le gouvernement et l'administration, du 12 juillet 1976, ne violent pas les droits fondamentaux précités (consid. 6 à 12).

Regesto (it):
Art. 4, 31 e 55 Cost., libertà d'espressione, libertà d'informazione e art. 10 CEDU; informazione del pubblico da parte del Governo e dell'Amministrazione.

1. La libertà d'espressione e la libertà di stampa garantiscono la libertà d'opinione, e la libertà di ricevere e comunicare informazioni e idee, ivi compresa quella di informarsi presso le fonti generalmente accessibili (consid. 4).

2. La libertà d'informazione, compresa nella libertà d'espressione e nella libertà di stampa, non obbliga le autorità a dare informazioni. Tuttavia, nella misura in cui ne comunicano circa la loro attività, esse sono vincolate ai principi dell'uguaglianza di trattamento e del divieto dell'arbitrio (consid. 5).

3. Le direttive del Cantone dei Grigioni concernenti l'informazione del pubblico da parte del Governo e dell'Amministrazione non violano i cennati diritti fondamentali (consid. 6 a 12).

Sachverhalt ab Seite 89

BGE 104 Ia 88 S. 89

Am 12. Juli 1976 erliess die Regierung des Kantons Graubünden die folgenden "Richtlinien für die Information der Öffentlichkeit durch Regierung und Verwaltung" (Richtlinien): "I. Allgemeines
Grundsatz
Art. 1. Die Öffentlichkeit ist nach Massgabe des allgemeinen Interesses über die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zu orientieren. Besondere Fälle
Art. 2. Für die Information über das Gerichtswesen sind die Gerichte zuständig. Die Information im Bereich der Staatsanwaltschaft und der Polizei richtet sich nach den gesetzlichen Bestimmungen und den Weisungen des vorgesetzten Departementes. Grenzen der Information
Art. 3. Die Informationstätigkeit gemäss Art. 1 wird begrenzt durch a) entgegenstehende öffentliche Interessen; b) schutzwürdige private Interessen, namentlich den Persönlichkeitsschutz; c) die Pflicht zur Geheimhaltung.
Verzeichnis der Informationsempfänger
Art. 4. Die Standeskanzlei führt ein Verzeichnis der Informationsempfänger. Im Zweifelsfall entscheidet die Regierung über die Aufnahme in das Verzeichnis. II. Informationsstellen
Standeskanzlei
a) Informationsdienst der Regierung
Art. 5. Die Standeskanzlei besorgt den Informationsdienst der Regierung. Sie ist insbesondere beauftragt und ermächtigt; a) den Informationsempfängern gemäss offiziellem Verzeichnis die im Druck erscheinenden Botschaften und Berichte an den Grossen Rat sowie allfällige weitere für den Grossen Rat bestimmte Unterlagen zuzustellen; b) unter Berücksichtigung von Art. 1 und 3 dieser Richtlinien nach jeder Sitzung eine schriftliche Mitteilung über die Verhandlungen

BGE 104 Ia 88 S. 90

der Regierung herauszugeben, wobei in wichtigen Angelegenheiten dem zuständigen Departementsvorsteher ein Textvorschlag zu unterbreiten ist; c) im Einvernehmen mit der Regierung beziehungsweise mit dem zuständigen Departementsvorsteher den Informationsempfängern Beschlüsse, Stellungnahmen und allfällige weitere Unterlagen zuzustellen; d) in bezug auf die Mitteilungen und Unterlagen im Sinne von lit. b und lit. c Auskunft zu erteilen beziehungsweise beim zuständigen Departement zu vermitteln. b) Koordination
Art. 6. Die Standeskanzlei koordiniert die Zustellung von Informationsunterlagen der kantonalen Verwaltung. Schriftliche Informationsunterlagen der Departemente und Abteilungen, die nicht die Staatsanwaltschaft und das Polizeikommando betreffen, sind in der Regel der Standeskanzlei zur Weiterleitung an die Informationsempfänger abzuliefern. In besonderen Fällen kann die Standeskanzlei das offizielle Verzeichnis der Informationsempfänger den Departementen zur direkten Zustellung von Unterlagen zur Verfügung stellen. Information im Departementsbereich
Art. 7. In den Zuständigkeitsbereichen der Departemente bestimmen die Departementsvorsteher, ob und welche Informationen erteilt werden. Die Erteilung von Auskünften durch Mitarbeiter des Departementes etzt das Einverständnis des Departementsvorstehers voraus. Pressekonferenzen
Art. 8. Über die Durchführung von Pressekonferenzen und
-besichtigungen entscheiden die Departementsvorsteher.
Pressekonferenzen, die den Bereich mehrerer Departemente betreffen, werden von der Regierung einberufen.

Die Koordination der Pressekonferenzen erfolgt jeweils vor der Einladung durch gegenseitige Orientierung in der wöchentlichen Regierungssitzung. Pressezusammenkunft
Art. 9. Die monatliche Zusammenkunft mit den Vertretern der bündnerischen Presse einschliesslich Radio und Fernsehen dient in erster Linie der gegenseitigen Information und gemeinsamen Aussprache. III. Weitere Bestimmungen
Anfragen
a) Allgemeines
Art. 10. Die Information auf Anfrage hin erhält nur der Fragesteller. Bei Anfragen ist jeweils zu prüfen, ob im Hinblick auf das allgemeine Interesse, die Bedeutung der Sache oder den Grundsatz der gleichzeitigen Information eine allgemeine Mitteilung im Sinne von Art. 5 lit. b oder Art. 6 Abs. 2 zweckmässig ist.

b) Abklärung
Art. 11. Vor der Erteilung mündlicher Auskünfte auf Anfrage hin hat sich die Informationsstelle allenfalls über Namen und Adresse eines unbekannten Fragestellers sowie über das Informationsorgan zu vergewissern, in dessen Auftrag er handelt. c) Auschluss von der Information
Art. 12. Presseorgane, Agenturen oder Einzelpersonen, welche unter Umgehung dieser Richtlinien Informationen erschleichen, erhaltene Informationen missbräuchlich verwenden, die Wahrheitspflicht bei der Berichterstattung vorsätzlich oder grobfahrlässig verletzen oder der Berichtigungspflicht nicht nachkommen, kann die Regierung von der Bedienung mit Informationen zeitweise oder dauernd ausschliessen. IV. Schlussbestimmungen
Inkrafttreten und Mitteilung
Diese Richtlinien treten am 1. August 1976 in Kraft. Sie sind allen Departementen und Abteilungen der kantonalen Verwaltung mit Einschluss der Anstalten und Betriebe sowie an die Empfänger der Pressemitteilungen zuzustellen." Die Schweizerische Journalisten-Union und Hanspeter Bürgin (Beschwerdeführer I) sowie die Gasser AG, Druck und Verlag, Chur, Hanspeter Lebrument und Dr. Daniel Witzig (Beschwerdeführer II) erheben je staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Meinungsäusserungsfreiheit, von Art. 10 EMRK, der Pressefreiheit, der Informationsfreiheit, der Handels- und Gewerbefreiheit, des Gewaltenteilungsprinzips sowie von Art. 4 BV. Sie verlangen insbesondere die Aufhebung der Art. 1, 3, 4, 7, 10, 11 und 12 der Richtlinien. Die Regierung des Kantons Graubünden schliesst auf Nichteintreten, eventuell auf Abweisung der Beschwerden. Das Bundesgericht weist sie ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. Die Verfassungsmässigkeit der Richtlinien beurteilt sich vorab nach Massgabe der Meinungsäusserungsfreiheit und, soweit sie die Presse betreffen, nach Massgabe der Pressefreiheit. Der Anspruch auf freie Meinungsäusserung wird auch in Art. 10 EMRK gewährleistet. Wie das Bundesgericht in BGE 101 Ia 69 (vgl. auch BGE 102 Ia 381) ausgeführt hat, übernimmt und entwickelt die EMRK Bestimmungen weiter, die zahlreiche Staatsverfassungen im Rahmen der Freiheitsrechte gewährleisten oder die die Vertragsstaaten als ungeschriebene Verfassungsrechte anerkennen. Das bedeutet, dass

die von der Konvention geschützten Rechte in Verbindung mit den entsprechenden Individualrechten unseres geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechts zu bestimmen sind. Die Frage, ob die Richtlinien vor der Verfassung und der EMRK standhalten, ist demnach im folgenden grundsätzlich nach der im ungeschriebenen Verfassungsrecht des Bundes garantierten Meinungsäusserungsfreiheit, beziehungsweise nach der in Art. 55 BV gewährleisteten Pressefreiheit zu beurteilen, für deren Konkretisierung die angerufene Garantie der EMRK beizuziehen ist (BGE 102 Ia 381 E. 2 mit Hinweis). In diesem Zusammenhang wird auch der Bestand und Inhalt der von den Beschwerdeführern angerufenen Informationsfreiheit zu prüfen sein.
a) Art. 10 Ziff. 1 EMRK lautet:
"Jedermann hat Anspruch auf freie Meinungsäusserung. Dieses Recht schliesst die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang (receive, recevoir) und zur Mitteilung (impart, communiquer) von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein..." Die EMRK enthält demnach eine Gewährleistung der Informationsfreiheit, die darin besteht, dass jedermann ein Recht auf freien Empfang von Nachrichten oder Ideen hat. Welches die nähere Bedeutung der Gewährleistung ist, lässt sich unter Heranziehung der am 10. Dezember 1948 durch die Vereinten Nationen verkündeten "Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte" bestimmen. Diese schützt in Art. 19 die Freiheit, Informationen zu empfangen (receive, recevoir) und zu verbreiten (impart, répandre). Sie schliesst indes auch die Freiheit, Informationen zu beschaffen (seek, chercher, wörtlich: suchen) in ihren Schutzbereich ein. Bei der Ausarbeitung der EMRK stellte sich die Frage, ob die Freiheit, Nachrichten und Meinungen zu beschaffen, ebenfalls in die Konvention aufgenommen werden sollte. Die juristische Expertenkommission arbeitete gleichzeitig zwei Entwürfe aus: Während die Variante A, welche sich stark an den Wortlaut der programmatisch abgefassten UNO-Menschenrechtserklärung anschloss, die Informationsbeschaffungsfreiheit einbezog, beschränkte sich die Variante B auf die Gewährleistung des freien Empfangs und der freien Verbreitung von Nachrichten oder Ideen (Recueil des Travaux Préparatoires de la CEDH, Bd. IV, S. 53, 63). In der Folge wurde von einer Kommission hoher Regierungsbeamter

ein neuer Vorschlag eingebracht, der von der Variante B ausging, jedoch verschiedene Elemente der Variante A aufnahm. Die freie Nachrichtenbeschaffung (das heisst das Wort "seek, chercher") blieb vom Grundrechtsschutz ausgeschlossen (Recueil des Travaux Préparatoires de la CEDH, Bd. IV, S. 281). Daraus kann freilich nicht abgeleitet werden, man habe mit der Streichung des Wortes "seek, chercher" den Schutzbereich der Informationsfreiheit auf ein ausschliesslich passives Verhalten einschränken und die aktive Erschliessung von Informationsquellen vom Grundrechtsschutz vollständig ausnehmen wollen. Vielmehr sollte wohl lediglich der Diskussion ein Ende gesetzt werden, ob und wieweit das Recht auf Informationsbeschaffung die Verpflichtung der Behörden nach sich ziehe, die Öffentlichkeit mit Informationen zu versehen (vgl. ROBERTSON, Human rights in Europe, Manchester 1977, S. 95; und zur Frage der Informationspflicht hinten E. 5). Die herrschende Lehre nimmt denn auch ohne weiteres an, die Freiheit, Nachrichten und Meinungen ohne Eingriffe der Behörden zu empfangen, schliesse das Recht ein, sich zu diesem Zweck aus allgemein zugänglichen Quellen aktiv zu unterrichten (ERMACORA, Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte, Wien 1963, S. 328, 341; GURADZE, Die EMRK, 1968, S. 143; HOFFMANN-REMY, Die Möglichkeiten der Grundrechtseinschränkungen nach den Art. 8-11 Abs. 2 EMRK, 1976, S. 165; MOSER, Die EMRK und das Bürgerliche Recht, 1972, S. 229 f.; SCHORN, Die EMRK, 1965, S. 254, 258; anders: BARRELET, La liberté de l'information, Diss. Neuchâtel 1972, S. 60; PARTSCH, Die Rechte und Freiheiten der EMRK, in: Die Grundrechte, Bd I/1, 1966, S. 435). b) Was die schweizerische Bundesverfassung betrifft, so wird in der Lehre mehrheitlich die Ansicht vertreten, sie gewährleiste die Informationsfreiheit zumindest als Recht, Informationen zu empfangen und sich aus allgemein zugänglichen oder verfügbaren Quellen zu unterrichten (AUBERT, La liberté d'opinion ZSR 92/1973, S. 433; BARRELET, a.a.O., S. 97; FISCHER, Über den Geltungsbereich der Pressefreiheit, Diss. Zürich 1973, S. 82; dort zit.: HUBER, Gutachten über Radio und Fernsehen vom 4. September 1967, S. 53; FLEINER Th., Demokratie und Informationsfreiheit, ZSR 89/1970 I. S. 382; MORAND,

Tendances récentes dans le domaine de la liberté d'expression, 12e journée juridique (1972) de la faculté de droit

de Genève S. 44 ff.; REHBINDER, Schweizerisches Presserecht, 1975 S. 19; SALADIN, Grundrechte im Wandel, 1975, S. 85). Das Bundesgericht selber führte in BGE 80 II 42 aus, die Informationsfreiheit bestehe darin dass der Staat die Presse in der Beschaffung des zur Erfüllung ihrer Aufgabe benötigten Materials nicht behindern dürfe. Es äusserte sich indes nicht ausdrücklich darüber, ob die Informationsfreiheit als Bestandteil der Pressefreiheit gewährleistet sei oder nicht (vgl. auch BGE 98 Ia 413). Der Inhalt der Meinungsäusserungsfreiheit wurde vom Bundesgericht jedoch in BGE 97 I 896 in allgemeiner Weise als "faculté de faire connaître librement ses opinions et de les répandre en usant des moyens légaux" umschrieben. Es hielt deshalb in BGE 101 IV 172 E. 5 fest, die Fähigkeit, seine Meinung bekanntzugeben, setze auf der andern Seite die Fähigkeit des Publikums voraus, die Ansicht eines andern zur Kenntnis zu nehmen. Tatsächlich wäre der rechtliche Schutz einer ins Leere geäusserten Meinung sinnlos. Es ergibt sich demnach, dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes der freie Empfang von Informationen gewährleistet ist. Diese Rechtsprechung ist dahin zu verdeutlichen, dass die Informationsfreiheit als Bestandteil der Meinungsäusserungsfreiheit und der Pressefreiheit das Recht gewährleistet, Nachrichten und Meinungen (BGE 101 Ia 150) ohne Eingriffe der Behörden zu empfangen und sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten.

5. Die Beschwerdeführer machen sodann geltend, die EMRK und die Bundesverfassung gewährleisteten auch die Informationsfreiheit des Inhalts, dass die Behörden verpflichtet seien, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu informieren. a) Art. 10 EMRK begründet keine Informationspflicht der Behörden. Das ergibt sich einerseits daraus, dass das Recht, Informationen zu "suchen", vom Grundrechtsschutz ausdrücklich ausgeschlossen wurde (vgl. E. 4a), und andererseits aus dem Umstand, dass seit dem Abschluss der EMRK verschiedene Vorstösse mit dem Zweck unternommen wurden, den durch Art. 10 EMRK gewährleisteten Schutz zu verstärken und die Informationspflicht in den Schutzbereich aufzunehmen (vgl. Empfehlung 582 (1970), Ziff. 8 lit. e (i); Resolution 428 (1970) Ziff. 3; Actes du Colloque du Conseil de l'Europe sur la liberté d'information et l'obligation pour les pouvoirs publics de communiquer les informations à Graz, Strasbourg 1977, insb. S. 62; Activités du Conseil de l'Europe au cours de l'année

1977 H. (78) 3). In der geltenden Fassung sieht die EMRK demnach keine Informationspflicht vor (BARRELET, a.a.O., S. 60; HOFFMANN-REMY, a.a.O., S. 164; MOSER, a.a.O., S. 230; PARTSCH, a.a.O., S. 435). b) Was die schweizerische Bundesverfassung anbelangt, so wurde die Forderung nach Aufnahme der Informationsfreiheit nach dem 2. Weltkrieg, unter dem Einfluss der internationalen Diskussion, aufgestellt. Die Forderung beschränkte sich zunächst auf die Einführung der Informationsempfangs- und Informationsbeschaffungsfreiheit (vgl. Botschaft des Bundesrates über die Revision von Art. 55 BV vom 19. Oktober 1951, BBl. 1951 III S. 141 ff. insb. 247; zu diesem Aspekt der Informationsfreiheit vgl. oben E. 4b). Die vom Eidgenössischen Justiz- und polizeidepartement eingesetzte Expertenkommission sah indes in ihrem Bericht vom 1. Mai 1975 (Presserecht, Presseförderung, Bern 1975, S. 47) neben der Informationsfreiheit als Abwehrrecht auch die Pflicht der Behörden von Bund und Kantonen vor, Informationen von allgemeinem Interesse bekanntzugeben, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Kommission vertrat die Ansicht (a.a.O. S. 53), eine Informationsfreiheit, die keinerlei Anspruch auf Lieferung von Informationen durch

die Behörden einschliesse, wäre eines wesentlichen Teils ihres Gehalts beraubt. Auch der Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung bestimmt in Art. 7, die Behörden müssten über ihre Tätigkeit ausreichend informieren, wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstünden. Diese Bestrebung in Richtung einer Revision von Art. 55 BV und einer Totalrevision der Bundesverfassung zeigen, dass jedenfalls das geltende Verfassungsrecht keine Informationsfreiheit des Inhalts gewährleistet, dass die Behörden über ihre Tätigkeit zu informieren hätten. Eine solche Pflicht kann zudem weder aus der Meinungsäusserungsfreiheit noch aus der Pressefreiheit, bei der es sich nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung um einen Teilbereich der Meinungsäusserungsfreiheit handelt (BGE 98 Ia 421 mit Hinweisen), abgeleitet werden. Wie das Bundesgericht wiederholt erkannte, gewährleisten diese Grundrechte die freie vom Staate nicht behinderte Betätigung in den betreffenden Bereichen des Lebens; sie vermitteln keinen Anspruch auf positive Leistungen des Staates (BGE 98 Ia 367 E. 5a; BGE 97 I 896 E. 4; BGE 80 II 42).

BGE 104 Ia 88 S. 96

c) Es kann sich demnach einzig noch die Frage stellen, ob der positive Anspruch des Bürgers auf Information durch die staatlichen Behörden als ungeschriebenes Grundrecht anzuerkennen sei. Das Bundesgericht hat die Frage in BGE 80 II 42 verneint. Diese Auffassung wird in der Lehre teils unterstützt (FISCHER, a.a.O., S. 82; LUDWIG, Schweizerisches Presserecht, 1964, S. 113; REHBINDER, a.a.O., S. 19), teils aber auch abgelehnt (BARRELET, a.a.O., S. 111; SALADIN, a.a.O., S. 83 ff., 416); teils wird die Meinung vertreten, eine Informationspflicht könne nur de lege ferenda eingeführt werden (AUBERT, a.a.O., S. 440; vgl. TH. FLEINER, a.a.O., S. 390/91). Eine Gewährleistung von in der Verfassung nicht genannten Freiheitsrechten durch ungeschriebenes Verfassungsrecht wurde vom Bundesgericht bisher nur in bezug auf solche Befugnisse angenommen, welche die Voraussetzung für die Ausübung anderer (in der Verfassung genannter) Freiheitsrechte bilden oder sonst als unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Bundes erscheinen (BGE 100 Ia 400 E. 4c mit Hinweisen). Um die dem Verfassungsrichter gesetzten Schranken nicht zu überschreiten, hat das Bundesgericht stets auch geprüft, ob die in Frage stehende Gewährleistung bereits einer weitverbreiteten Verfassungswirklichkeit in den Kantonen entspreche und von einem allgemeinen Konsens getragen sei (vgl. BGE 100 Ia 400/401; GRISEL, La liberté personnelle et les limites du pouvoir judiciaire, in: Revue internationale de droit comparé 27/1975, S. 566).
Es kann wohl nicht bestritten werden, dass eine sinnvolle Ausübung der Volksrechte im demokratischen Staat eine gutinformierte öffentliche Meinung voraussetzt, und dass der Rechtsstaat seine Legitimation auch aus der steten Rechtfertigung seiner Tätigkeit vor dem Bürger schöpft. Der Anspruch auf Information durch die Behörden wird indes, im Gegensatz zur Meinungsäusserungsfreiheit, zur persönlichen Freiheit und zur lange Zeit als ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes anerkannten Eigentumsgarantie durch die kantonalen Verfassungen nicht gewährleistet (vgl. aber Art. 33 KV von Solothurn); die wenigsten Kantone kennen überhaupt eine rechtliche Regelung der Information durch die Behörden (vgl. aber Genf, Luzern, Obwalden). Es verhält sich hier nicht wesentlich anders als bezüglich der Demonstrationsfreiheit, die vom Bundesgericht in BGE 100 Ia 400 nicht als ungeschriebenes Verfassungsrecht

BGE 104 Ia 88 S. 97

anerkannt wurde. Bei dieser Sachlage muss die Einführung des in Frage stehenden Grundrechts in dem für Verfassungsänderungen vorgesehenen Verfahren erfolgen. Die Meinungsäusserungsfreiheit und die Pressefreiheit gewährleisten nach dem geltenden Verfassungsrecht demnach die Freiheit der Meinung, die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten und Meinungen einschliesslich der Freiheit, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Die von der Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit miterfasste Infor-

mationsfreiheit verpflichtet die Behörden indessen nicht, Informationen bekanntzugeben. Sofern sie freilich über ihre Tätigkeit informieren und Auskunft erteilen, sind sie an das Rechtsgleichheitsgebot und an das Willkürverbot gebunden.

6. Die Beschwerdeführer II verlangen die Aufhebung von Art. 1 und 3 der Richtlinien. Nach Art. 1 ist die Öffentlichkeit nach Massgabe des allgemeinen Interesses über die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zu orientieren und nach Art. 3 wird die Informationstätigkeit begrenzt durch entgegenstehende öffentliche sowie schutzwürdige private Interessen, namentlich den Persönlichkeitsschutz, sowie durch die Pflicht zur Geheimhaltung. Die Legitimation der Beschwerdeführer zur Anfechtung dieser Bestimmungen erscheint fraglich (vgl. E. 2a) braucht aber nicht abschliessend beurteilt zu werden, weil die Rüge offensichtlich unbegründet ist. Die Abgrenzungskriterien sind weder unhaltbar noch verletzen sie das Rechtsgleichheitsgebot. Gegenteils entspricht es einem das gesamte Staats- und Verwaltungsrecht beherrschenden Grundsatz, dass Kollisionen zwischen verschiedenen öffentlichen oder zwischen öffentlichen und privaten Interessen durch wertende Gegenüberstellung und Interessenabwägung zu lösen sind (BGE 94 I 548 E. 5; GRISEL, Droit administratif suisse, S. 172; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, Nr. 57 IV, S. 335 f.). Dieselbe Interessenabwägung verlangt sowohl die von der Expertenkommission für die Revision des Art. 55 BV vorgeschlagene Bestimmung, als auch der Vorentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (vgl. E. 5b).

7. In beiden Beschwerden wird die Aufhebung von Art. 4 der Richtlinien verlangt, der bestimmt, dass die Standeskanzlei ein Verzeichnis der Informationsempfänger führt. Im Zweifelsfall

entscheidet die Regierung über die Aufnahme in das Verzeichnis. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Bestimmung verletze die Verfassung, weil sie die Kriterien für die Aufnahme in das Register nicht angebe. Die Rüge ist offensichtlich unbegründet. Wenn im Reglement selber Kriterien fehlen, bedeutet das nicht, dass die Regierung die Aufnahme in das Register im Einzelfall aus unhaltbaren Gründen verweigern darf. Soweit es sich bei den Gesuchstellern um Gewerbegenossen handelt, muss auch das aus Art. 31 BV abgeleitete Gleichheitsgebot berücksichtigt werden. Die Beschwerdeführer machen zu Recht nicht geltend, das Fehlen eines Reglements verletze an sich die Verfassung; tatsächlich kennen die wenigsten Kantone Informationsrichtlinien. Daraus ist zu schliessen, dass auch derjenige Kanton die Verfassung nicht verletzt, der zwar Richtlinien erlässt, dort aber die Kriterien für die Aufnahme in das Verzeichnis der Informationsempfänger nicht aufführt. Die durch keine Anwendungsfälle erhärtete Befürchtung, eine Vorschrift könnte rechtsungleich angewendet werden, kann nicht deren Aufhebung zur Folge haben. Die Beschwerdeführer verlangen, dass nicht nur die Pressevertreter, sondern alle Personen, die ein Gesuch stellen, in das Register aufgenommen werden. Da Art. 4 der Richtlinien keine Kriterien über die Aufnahme, beziehungsweise Verweigerung der Aufnahme enthält, ist vorerst offen, nach welchen Kriterien die Regierung die Aufnahme gewähren oder verweigern wird und das Bundesgericht hat keine Veranlassung, im vorliegenden abstrakten Normkontrollverfahren die von den Beschwerdeführern angeführten Ausscheidungskriterien auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Sollte ihnen die Aufnahme in das Register unter Anwendung von Kriterien verweigert werden, die nach ihrer Ansicht vor der Verfassung nicht standhalten, wird es ihnen unbenommen sein, den Anwendungsakt mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten.

8. Gemäss Art. 7 der Richtlinien bestimmen in den Zuständigkeitsbereichen der Departemente die Departementsvorsteher, ob und welche Informationen erteilt werden. Die Erteilung von Auskünften durch Mitarbeiter des Departementes setzt das Einverständnis des Departementsvorstehers voraus. Kurz nach Erlass der Richtlinien stellte die Standeskanzlei den Informationsempfängern in Anwendung von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinien

ein Verzeichnis der Auskunftspersonen zu. In diesem

BGE 104 Ia 88 S. 99

Verzeichnis sind 77 Personen aufgeführt, die in den einzelnen Departementen im Rahmen von Art. 3 der Richtlinien zur Erteilung von Auskünften berechtigt sind. Daraus und aus der Vernehmlassung der Regierung ist zu schliessen, dass nicht in jedem einzelnen Fall das Einverständnis des Departementsvorstehers eingeholt werden muss. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung der Pressefreiheit, der Meinungsfreiheit, der Informationsfreiheit sowie von Art. 10 EMRK und machen geltend, alle Beamten seien im Rahmen der Geheimhaltungspflicht befugt, die Journalisten mit Auskünften zu versehen. Wie dargetan, vermittelt keines der angeführten verfassungsmässigen Rechte einen positiven Anspruch des Einzelnen auf Information durch die Behörden, so dass die Rügen unbegründet sind. Die generelle Beschränkung der Zahl der für Auskünfte zuständigen Beamten verletzt auch das in Art. 4 BV enthaltene Gleichheitsgebot nicht, werden doch alle Informationsempfänger gleichermassen von der Einschränkung betroffen. Die Beschwerdeführer haben die Rüge, die Richtlinien verletzten die Meinungsäusserungsfreiheit des Staatspersonals jedenfalls nicht ausdrücklich erhoben und auch nicht genügend begründet, sondern die Richtlinien ausschliesslich vom Standpunkt des Journalisten und Bürgers her angefochten. Es braucht deshalb nicht geprüft zu werden, ob eine derartige Aufzählung der zur Auskunft zuständigen Personen die Meinungsäusserungsfreiheit derjenigen Beamten verletze, die keine Auskunft erteilen dürfen, und es kann ebenso dahingestellt bleiben, ob die Beschwerdeführer zur Erhebung dieser Rüge befugt sind.

9. Gemäss Art. 9 der Richtlinien findet monatlich eine Zusammenkunft mit den Vertretern der bündnerischen Presse einschliesslich Radio und Fernsehen statt; diese dient in erster Linie der gegenseitigen Information und gemeinsamen Aussprache. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung der Rechtsgleichheit, der Handels- und Gewerbefreiheit, der Pressefreiheit und von Art. 10 EMRK, weil die Bestimmung die Zulassung zur monatlichen Zusammenkunft auf Vertreter der bündnerischen Presse beschränke, während Vertreter der ausserkantonalen Presse ausgeschlossen seien. Bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit von gesetzlichen Vorschriften im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ist

BGE 104 Ia 88 S. 100

massgebend, ob der betreffenden Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit dem angerufenen Grundrecht vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt die angefochtene kantonale Vorschrift nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist (BGE 102 Ia 109 E. 1b mit Hinweisen). Tatsächlich gibt der Wortlaut der Bestimmung zu Zweifeln Anlass. Die Regierung führt in ihrer Vernehmlassung aus, an der Pressezusammenkunft beteiligten sich regelmässig auch Korrespondenten, die vor allem für Zeitungen ausserhalb des Kantons schreiben, zum Beispiel auch Vertreter der Schweizerischen Depeschenagentur. Es seien bisher keine Gesuche um Teilnahme an der Pressezusammenkunft abgelehnt worden, so dass auch niemand diskriminiert worden sei. Das Bundesgericht nimmt Kenntnis von den Ausführungen der Regierung und stellt fest, dass die Auslegung, welche sie der Bestimmung beilegt, die Rechtsgleichheit und die andern angerufenen Verfassungsbestimmungen nicht verletzt. Sofern unter dem Begriff der bündnerischen Presse diejenigen Medien verstanden werden, die regelmässig über die wesentlichen Ereignisse im Kanton Graubünden berichten, ist die Vorschrift nicht verfassungswidrig.

10. Nach Art. 10 Abs. 1 der Richtlinien erhält nur der Fragesteller die Information auf Anfrage hin. Nach Art. 10 Abs. 3 ist bei Anfragen jeweils zu prüfen, ob im Hinblick auf das allgemeine Interesse, die Bedeutung der Sache oder den Grundsatz der gleichzeitigen Information eine allgemeine Mitteilung im Sinne von Art. 5 lit. b oder 6 der Richtlinien zweckmässig sei. Die Beschwerdeführer legen die Bestimmung in der Weise aus, dass dem Fragesteller die gewünschte Information erst anlässlich der allgemeinen Mitteilung zugestellt werde. Die Regierung führt demgegenüber aus, dass stets dann, wenn die allgemeine Mitteilung im Hinblick auf das öffentliche Interesse oder die Bedeutung der Sache geprüft werden müsse, dem Fragesteller die die Information sofort erteilt werden könne. Die allgemeine Mitteilung werde in diesem Falle erst nachträglich an alle Informationsempfänger zugestellt. Lediglich dann, wenn die allgemeine Mitteilung im Hinblick auf den Grundsatz der gleichzeitigen Information geprüft werden müsse, habe der Fragesteller zuzuwarten. Dieser Fall bilde indessen die Ausnahme

und trete nur beim Vorliegen besonderer Umstände ein. Die Beschwerdeführer anerkennen, dass ihre Rüge bei der genannten Auslegung gegenstandslos werde. Das Bundesgericht nimmt Kenntnis von der Auslegung, die die Regierung der angefochtenen Bestimmung beilegen will, und stellt fest, dass diese die Verfassung nicht verletzt. Es wäre im übrigen kaum anzunehmen, dass die gleichzeitige Information aller Informationsempfänger Art. 4 BV oder das Gleichbehandlungsgebot der Gewerbegenossen verletzen könnte. Dass die weiteren von den Beschwerdeführern angerufenen Verfassungsrechte (Meinungsäusserungsfreiheit, Pressefreiheit, Informationsfreiheit) angesichts des Umstandes, dass sie keine positive Leistungspflicht des Staates vermitteln, nicht verletzt sein können, wurde bereits wiederholt festgestellt.

11. Art. 11 der Richtlinien bestimmt, dass sich die Informationsstelle vor der Erteilung mündlicher Auskünfte auf Anfrage hin allenfalls über Namen und Adresse eines unbekannten Fragestellers sowie über das Informationsorgan, in dessen Auftrag er handelt, zu vergewissern hat. In der Beschwerde I wird geltend gemacht, die Bestimmung gehe darauf aus, Unterschiede je nach der Person oder dem Auftraggeber des Fragestellers zu machen. Die Regierung bestreitet in ihrer Vernehmlassung diese Auslegung. Art. 11 und die Richtlinien überhaupt wollen nach ihrer Auffassung die Arbeit der Journalisten nicht verhindern oder erschweren, sondern in geordnete Bahnen lenken und die Informationstätigkeit verbessern. Die Identitätsangabe sei nötig, um einem Missbrauch mit der Antwort vorzubeugen. Tatsächlich entspricht es bereits dem Gebot des Anstandes, dass sich ein Fragesteller vorstellt, wenn er mit der Verwaltung in Kontakt tritt. Aus der Bestimmung selber lässt sich, entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer, nicht ableiten, dass die Behörden eine rechtsungleiche Behandlung der Fragesteller beabsichtigen. Mit ihrer Verfassungsrüge legen sie der Bestimmung einen Sinn bei, der sich aus ihrem Wortlaut nicht ergibt. Die Rüge ist daher unbegründet.

12. Gemäss Art. 12 der Richtlinien kann die Regierung die Presseorgane, Agenturen oder Einzelpersonen von der Bedienung mit Informationen zeitweise oder dauernd ausschliessen, welche unter Umgehung der Richtlinien Informationen erschleichen, erhaltene Informationen missbräuchlich verwenden,

die Wahrheitspflicht bei der Berichterstattung vorsätzlich oder grob fahrlässig verletzen oder der Berichti-

gungspflicht nicht nachkommen. Die Beschwerdeführer verlangen die Aufhebung der Vorschrift. a) Diese Bestimmung bedroht zunächst diejenigen Personen mit der Sanktion des Informationsentzuges, welche unter Umgehung der Richtlinien Informationen erschleichen. Damit wird zwar die Freiheit, sich Informationen zu beschaffen, beschränkt, doch gewährleistet die Informationsfreiheit lediglich das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Die Verwaltung gehört grundsätzlich nicht zu den allgemein zugänglichen Informationsquellen. Deren Tätigkeit und die Verhandlungen der exekutiven Behörden sind im allgemeinen und insbesondere im Kanton Graubünden nicht öffentlich (BUSER, Information und Amtsverschwiegenheit, ZBJV 103/1967, S. 213 f.; GRISEL, Droit administratif suisse, S. 253; IMBODEN/RHINOW, a.a.O. S. 519), so dass der Bürger und die Presse lediglich geltend machen können, mit dem angedrohten Informationsentzug werde eine Ungleichbehandlung in Aussicht gestellt, die sich auf keinen genügenden sachlichen Grund stützen lasse und deshalb Art. 4 BV verletze. Das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) verwendet den Begriff des Erschleichens in Art. 151 StGB (Erschleichen einer Leistung, obtention frauduleuse d'une prestation), in Art. 170 StGB (Erschleichen eines gerichtlichen Nachlassvertrages, obtention frauduleuse d'un concordat judiciaire) und in Art. 253 StGB (Erschleichen einer falschen Beurkundung, obtention frauduleuse d'une constatation fausse). Insbesondere der französische Text macht deutlich, dass mit dem Begriff des Erschleichens stets auf ein unlauteres Verhalten hingewiesen wird. Die strafrechtliche Begriffsbestimmung ist zwar nicht massgebend, aber sie kann zur Auslegung der Richtlinien beigezogen werden. Das bedeutet, dass eine Sanktion nicht schon dann ergriffen werden darf, wenn ein Informationsempfänger die Richtlinien in irgendeiner Weise verletzt, sich zum Beispiel an einen Beamten wendet, der nicht im Verzeichnis der Auskunftspersonen aufgeführt ist, jedenfalls dann nicht, wenn ihm die gewünschte Auskunft nicht vorher von zuständigen Behördemitgliedern oder Chefbeamten ausdrücklich verweigert worden ist. Eine Sanktion darf vielmehr nur dann Platz greifen, wenn unlauteres Verhalten vorliegt. Ein solches Verhalten ist

insbesondere dann anzunehmen, wenn der Informationsempfänger zum Zwecke der Informationsbeschaffung einen Vertrauensbruch oder einen Rechtsmissbrauch begeht. Wird Art. 12 der Richtlinien in diesem engen Sinne ausgelegt, ist er nicht verfassungswidrig, denn die Verfassung gewährleistet nicht treuwidrige oder rechtsmissbräuchliche Informationsbeschaffung. b) Art. 12 der Richtlinien bedroht auch den Informationsempfänger mit dem Informationsentzug, der erhaltene Informationen missbräuchlich verwendet oder die Wahrheits- und Berichtigungspflicht verletzt. In diesen Fällen wird von den Informationsempfängern ein Verhalten gefordert, das sie in ihrer Meinungsäusserungs- beziehungsweise Pressefreiheit beschränkt. Die Freiheitsrechte können nach dem Verfassungsrecht des Bundes gestützt auf eine genügende gesetzliche Grundlage eingeschränkt werden, sofern der Eingriff zum Schutze der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Sittlichkeit oder Gesundheit sowie der Lauterkeit im Geschäftsverkehr erforderlich ist und dem Gebot der Verhältnismässigkeit entspricht (BGE 96 I 589 mit Hinweisen). Art. 10 Ziff. 2 EMRK umschreibt die Schranken der Meinungsäusserungsfreiheit wie folgt:
"Da die Ausübung dieser Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer notwendig sind, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten." Dass die Richtlinien eine genügende gesetzliche Grundlage darstellen, wurde bereits erkannt. In diesem Zusammenhang ist lediglich einschränkend festzustellen, dass die Sanktion des Informationsentzugs nur bei Pflichtverletzungen gegenüber der informierenden Behörde ausgesprochen werden darf. Weitergehende Aussenwirkungen vermag die Verwaltungsverordnung nicht abzudecken. Die Verhinderung von Rechtsmissbräuchen und Unwahrheiten bei der Verbreitung von Informationen sowie die Durchsetzung der gesetzlich vorgesehenen Berichtigungspflicht (§ 12 des Gesetzes wider den Missbrauch der

vom 13. Juli 1839) ist in ihrer abstrakten Formulierung nicht zu beanstanden; doch wird in jedem Einzelfall sorgfältig zu prüfen sein, ob die Voraussetzungen für einen Eingriff in die Meinungsäusserungs- oder Pressefreiheit gegeben sind, und ob der Verhältnismässigkeitsgrundsatz die Massnahme zulässt. Die Regierung hat diesbezüglich in ihrer Vernehmlassung dem Willen Ausdruck verliehen, die Bestimmung nicht extensiv zu verstehen und auszulegen. Es sei selbstverständlich, dass die Grundsätze des rechtlichen Gehörs und der Verhältnismässigkeit im Einzelfall beachtet würden.