



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 31. März 2021
Direktion: Staatskanzlei
Geschäftsnummer: 2019.STA.544
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Gesetz über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz; IG)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	3
2.1	Entstehung und Entwicklung des Informationsgesetzes von 1993	3
2.2	Veränderte Behördeninformation und -kommunikation	4
2.3	Veränderte Medienlandschaft	4
2.3.1	Entwicklung der Mediennutzung und der Medienlandschaft	4
2.3.2	Auswirkungen auf die Information durch die Medien	6
2.3.3	Bericht über die Möglichkeiten der Medienförderung durch den Kanton Bern sowie politische Vorstösse	6
2.4	Politische Bildung als Bestandteil des behördlichen Informationsauftrags	8
3.	Grundzüge der Neuregelung	8
3.1	Generelle Aktualisierung unter Beibehaltung der bewährten Struktur und der zentralen Grundsätze.....	8
3.2	Erweiterung des Regelungsgegenstands und der Zweckbestimmung sowie Anpassung des Titels.....	9
3.3	Regelung anhand des technologieneutralen Begriffs der «Information»	10
3.4	Anpassung des IG an veränderte Behördeninformation und -kommunikation	10
3.4.1	Aktualisierung und Erweiterung der Grundsätze der Information der Öffentlichkeit	10
3.4.2	Aktualisierung der Bestimmungen zur Information von Amtes wegen	11
3.4.3	Aktualisierung der Bestimmungen zur Information auf Anfrage	12
3.5	Änderung des Akkreditierungswesens.....	12
3.6	Koordination zwischen Datenschutzrecht und Informationsrecht.....	12
3.7	Gesetzliche Grundlage für eine staatliche Förderung der Medien und der Medienkompetenz.....	13
3.7.1	Kompetenzabgrenzung und rechtliche Rahmenbedingungen	13
3.7.2	Grundsätze, Zweck und Massnahmen der Förderung	14
3.7.3	Förderung der französischsprachigen Medien (indirekte Änderung des SStG)	16
3.8	Gesetzliche Grundlage für die Förderung der politischen Bildung	17
3.9	Auslagerung der Rechtsprechungspublikation des Verwaltungsgerichts	17
4.	Erlassform	18
5.	Rechtsvergleich	18
5.1	Medienförderung durch den Bund	18
5.2	Medienförderung in den Kantonen.....	19
6.	Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	20
7.	Erläuterungen zu den Artikeln	20
7.1	Gesetz über die Information und die Medienförderung (IMG)	20

7.2	Sonderstatutsgesetz (SStG; indirekte Änderung).....	38
7.3	Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung vom 11. Juni 2009 (EG ZSJ; indirekte Änderung)	38
7.4	Dekret vom 11. September 2019 über die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei und die Direktionsbezeichnungen (ADSD).....	39
7.5	Anpassungen an den neuen Erlassitel (indirekte Änderungen)	39
8.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	39
9.	Finanzielle Auswirkungen	40
10.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	40
11.	Auswirkungen auf die Gemeinden	40
12.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	41
13.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	41
14.	Anträge	41

1. Zusammenfassung

Das geltende Informationsgesetz (IG¹) stammt aus dem Jahr 1993. Seither bildet das Öffentlichkeitsprinzip einen zentralen Grundsatz für die kantonalen und kommunalen Behörden. Mit der Entwicklung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der zunehmenden Digitalisierung der staatlichen Tätigkeit haben sich die Möglichkeiten der Behörden, den verfassungsrechtlichen Informationsauftrag zu erfüllen und die Öffentlichkeit zu informieren sowie mit der Bevölkerung aktiv zu kommunizieren, grundlegend verändert. Damit gehen auch erhöhte Anforderungen an die behördliche Informations- und Kommunikationstätigkeit einher. Ebenfalls verändert haben sich die Rolle und Aufgabe der Medien: Während sie früher die Rolle der sog. «gate-keeper» (Torwächter) innehatten und die Behörden die Öffentlichkeit grösstenteils über die Medien informierten (sog. Primat der Medien), nehmen sie heute vermehrt eine wichtige Vermittler- und Interpretationsrolle wahr, indem sie die Flut an Informationen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Politgeschehen aufbereiten, einordnen und kommentieren. Indes hat sich die Situation der redaktionellen Medien ebenfalls stark verändert; durch das Aufkommen des Internets, von internationalen Plattformdiensten und sozialen Medien sind die klassischen Medien in den letzten Jahren wirtschaftlich mehr und mehr unter Druck geraten. Der damit einhergehende Konzentrationsprozess hat dazu geführt, dass die mediale Berichterstattung insbesondere die kantonalen und lokalen Themen zunehmend nicht mehr vielfältig und in der gewünschten Qualität abdeckt. Dadurch geht den Behörden die für das Funktionieren unserer direktdemokratischen Staatsform wichtige Informationsmöglichkeit gegenüber der Öffentlichkeit verloren: Die Meinungsbildung zu kantonalen und lokalen Themen und in der Folge die Wahrnehmung der demokratischen Rechte in Wahlen und Abstimmungen sind erschwert, wenn die Öffentlichkeit nicht mehr ausreichend über die Medien informiert wird.

Hauptanliegen der Revision des Informationsgesetzes bildet zum einen die Anpassung der Vorschriften zur behördlichen Informationstätigkeit (Information von Amtes wegen und Information auf Anfrage) an die technologische Entwicklung, insbesondere an die zentrale Bedeutung des Internets. Das IG erfährt hier eine Aktualisierung, indem die bereits heute gelebte Informations- und Kommunikationstätigkeit der Behörden gesetzlich abgebildet wird. Zum anderen verankert das revidierte Gesetz gewisse Anforderungen an die Zugänglichkeit und Verständlichkeit der behördlichen Informationen auch für Menschen mit besonderen Bedürfnissen. Weiter schafft die Revision die gesetzlichen Grundlagen, damit die Medien bzw. deren Umfeld indirekt vom Kanton finanziell gefördert werden können. Entsprechend wird der bisherige Gesetzesti-

¹ BSG 107.1

tel um die Medienförderung erweitert und heisst neu «Gesetz über die Information und die Medienförderung (IMG)». Für die französischsprachigen Medien des Kantons erfolgt die Förderung über eine Ausweitung der bereits bestehenden Bestimmungen der Sonderstatutgesetzgebung. Diese Neuerungen ermöglichen es, die für Kanton und Gemeinden nötige Berichterstattung zu politischen Themen zu unterstützen. Mit der Förderung der Medien verbunden ist auch die Förderung der Medienkompetenz und der politischen Bildung, insbesondere von jungen Menschen. Mit diesen Fördermassnahmen wird die Teilhabe am politischen Leben und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte erleichtert und unterstützt.

Im Übrigen umfasst die Revision zahlreiche Aktualisierungen und verschiedene Änderungen, um die behördliche Informationstätigkeit an bereits erfolgte Rechtsänderungen oder Entwicklungen anzupassen.

2. Ausgangslage

2.1 Entstehung und Entwicklung des Informationsgesetzes von 1993

Artikel 70 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (Kantonsverfassung; KV²) verpflichtet die Behörden, über ihre Tätigkeit ausreichend zu informieren. Eine aktive Informationspolitik des Kantons erklärt und begründet das staatliche Handeln. Artikel 17 Absatz 3 KV garantiert sodann jeder Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Die Öffentlichkeit, insbesondere die Stimmberechtigten, brauchen diese Informationen der Behörden, um sich eine Meinung bilden und die politischen Rechte ausüben zu können. Die Medien ihrerseits sind auf eine aktive Information der politischen Behörden angewiesen, um ihre Rolle wahrnehmen zu können.

Mit dem Erlass des IG setzte der Kanton Bern die öffentliche Informationsaufgabe auf Gesetzesstufe um und nahm insbesondere durch die Einführung des verfassungsmässig garantierten Öffentlichkeitsprinzips (Art. 17 Abs. 3 KV; Art. 14 IG) eine Vorreiterrolle in der Schweiz ein. Das IG wurde 1993 praktisch gleichzeitig mit der neuen Kantonsverfassung erlassen. Abgesehen davon, dass für die Informationstätigkeit des Staates erstmals überhaupt eine gesetzliche Grundlage geschaffen wurde, ist Kernstück des Gesetzes der Wechsel vom vorher geltenden Grundsatz der "Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt" zu demjenigen der "Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt". Nebst einem Bekenntnis zu grundsätzlich öffentlichen Sitzungen regelt das IG gemäss seinem Zweckartikel zwei Formen der Information: Zum einen die Information von Amtes wegen, wobei diese – nach bisherigem Verständnis des IG – grundsätzlich über die Medien erfolgt (sog. Primat der Medien); weitere Bestimmungen, wie die Information zu erfolgen hat, enthält das IG nicht. Zum anderen regelt das IG mit der Information auf Anfrage den individuellen Zugang zur Information (Einsicht in Akten). Mit diesem offenen Informationsverständnis sollte die Bevölkerung in die Lage versetzt werden, die Handlungen der Behörden nachzuvollziehen, um gestützt darauf die demokratischen Rechte besser wahrnehmen zu können. Als Ergänzung zum IG wollte die Regierung Ende der 90er-Jahre in einem separaten Gesetz die Grundsätze der Medienförderung verankern; der Grosse Rat trat jedoch auf die entsprechende Vorlage nicht ein.

Das IG hat sich weitgehend bewährt und wurde seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1995 nur geringfügig angepasst. Wesentliche Änderungen oder Aktualisierungen wurden nicht vorgenommen. Grundlegende Veränderungen ergaben sich jedoch durch die veränderte Behördenkommunikation zufolge der neuen Kommunikations- und Informationstechnologien (dazu sogleich 2.2) sowie aufgrund der sich wandelnden Medienlandschaft und Mediennutzung (dazu hinten 2.3). Obwohl sich diese Entwicklungen wesentlich auf die Informationstätigkeit der Behörden auswirkten, sind sie bislang nicht in den gesetzlichen Grundlagen abgebildet.

² BSG 101.1

2.2 Veränderte Behördeninformation und -kommunikation

Seit dem Inkrafttreten des IG vor 25 Jahren gab es im Bereich der Information und Kommunikation grundlegende Veränderungen: Zunächst eröffneten die zahlreichen neuen Technologien und Kanäle den Behörden neue Möglichkeiten zur Information und Kommunikation mit den Medien und der Öffentlichkeit. Insbesondere das Internet, welches bei Inkrafttreten des IG noch keine wesentliche Rolle spielte, hat über Plattformen zahlreiche neue Möglichkeiten der Information und Kommunikation und für den Datenaustausch in Text, Ton und Bild geschaffen. Die steigende Kapazität zur Bewältigung von grossen Datenmengen und immer bessere Geräte führen zu neuen Formen und Dimensionen der Information und Kommunikation. Entsprechend haben sich auch die Erwartungen der Öffentlichkeit an das Informations- und Kommunikationsverhalten der Behörden grundlegend verändert. Für die Bürgerinnen und Bürger ist es inzwischen selbstverständlich, dass sie die für sie relevanten Informationen und Unterlagen des Staates ortsunabhängig auf einfache Art und Weise erhalten, einsehen und herunterladen können. Gleichzeitig betreiben die kantonalen Behörden einen grossen Aufwand, um die Öffentlichkeit zu informieren und ihr den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu erleichtern. Insbesondere mit einer umfassenden offiziellen Onlinekommunikation über einen modernen Webauftritt wird die Grundlage für die Digitalisierung von Geschäftsvorgängen geschaffen (vgl. im Kanton Bern das Projekt `newweb@be`). Der technologische Fortschritt macht es heute möglich, dass über e-Government zunehmend mobil und jederzeit auf das staatliche Dienstleistungsangebot zugegriffen werden kann. Das Internet, die mobilen Kommunikationsmittel und die sozialen Medien haben die Möglichkeiten der Kommunikation zwischen Behörden und Bevölkerung in den letzten 10 bis 15 Jahren revolutioniert. So steht der Kanton Bern mit dem bevorstehenden Erlass des Gesetzes über die digitale Verwaltung (DVG) an der Schwelle zur Digitalisierung der Abläufe der öffentlichen Verwaltung (sog. Digitales Primat). Diese technischen Veränderungen, die neuen Informations- und Kommunikationsformen der Behörden sowie das digitale Primat in der Behördeninformation sind im IG nicht abgebildet.

Die erwähnten Entwicklungen wirken sich auch auf die Rolle und Bedeutung der redaktionellen Medien für die Information der Öffentlichkeit aus: Während die Behörden bei Erlass des IG mangels eigener geeigneter Informationsinstrumente noch wesentlich darauf angewiesen waren, dass die Medien die Information einer breiten Öffentlichkeit gewährleisten und deshalb vorsahen, dass die Information grundsätzlich über die Medien erfolgte (sog. Primat der Medien), ist der Staat heute für die Information weniger bzw. anders auf die redaktionellen Medien angewiesen. Die Behörden informieren heute in der Regel selber direkt über das Internet und die sozialen Medien. Gerade wegen dieses Bedeutungsverlusts übernehmen die Medien heute vermehrt eine wichtige Vermittler- und Interpretationsrolle im öffentlichen Diskurs (vgl. dazu hinten 2.3.2).

2.3 Veränderte Medienlandschaft

2.3.1 Entwicklung der Mediennutzung und der Medienlandschaft

Mit dem Aufkommen des Internets, der Gratiszeitungen, mobiler Kommunikationsgeräte und der sozialen Medien haben sich die Medienlandschaft und der Medienkonsum in den letzten 25 Jahren stark verändert.³ Zum einen hat die Bevölkerung damit neue Möglichkeiten erhalten, sich direkt über das politische Geschehen zu informieren und am öffentlichen Dialog teilzunehmen. Zum anderen büssten die klassischen Medien durch die neuen technischen Möglichkeiten ihre exklusive Mittler- und Informationsrolle zwischen den Behörden und der Öffentlichkeit zunehmend ein. Die durch elektronische Kommunikationsformen geschaffenen neuen Möglichkeiten der Interaktion und der kostenlose Zugang zu Informationen haben dazu beigetragen, dass das traditionelle Geschäftsmodell der klassischen Medien – Informationen sammeln und diese gegen Bezahlung journalistisch aufbereiten – immer stärker unterlaufen wird. Im

³ S. Bericht des Regierungsrates über die Möglichkeiten der Medienförderung durch den Kanton Bern vom 14.8.2019, in Tagblatt des Grossen Rates 2019/4, S. 689 ff. (nachfolgend: Bericht Medienförderung), Ziff. 3.1.

Printbereich sind seit der Jahrtausendwende zudem neue Newsprodukte entstanden, deren Inhalt kostenlos bezogen werden kann, obwohl auch diese Beiträge von bezahlten Medienschaffenden selektiert, gewichtet, überprüft und letztlich in Textform gebracht werden. Das Wachstum beim Konsum sozialer Medien führt zudem dazu, dass sich die Konsumentinnen und Konsumenten, insbesondere die jüngere Generation, von den klassischen Medien abwenden und somit kaum mehr Interesse und Zugang haben zu Informationen zum politischen Geschehen in ihrem Umfeld. Insbesondere das Interesse am lokalen und regionalen politischen Geschehen schwindet. Schliesslich ist für die Entwicklung der Medienlandschaft bedeutsam, dass durch die breite Nutzung der neuen Kanäle das Internet und damit verbunden die sozialen Netzwerke für die Werbeindustrie interessant wurden, die zuvor vorwiegend die klassischen Medien nutzte. Dies hat zur Konsequenz, dass Werbeeinnahmen ins Internet (z.B. zu Google, Facebook, Amazon) abwandern. So haben sich die Werbeeinnahmen der klassischen Medienanbieter in den letzten zehn Jahren halbiert.

Gesamtschweizerisch lässt sich folgende Entwicklung beobachten: Die meisten Zeitungsredaktionen in der Schweiz kämpfen mit einem Rückgang bei der Leserschaft und den Werbeeinnahmen. Der Auflagrückgang lässt sich derzeit auch nicht über bezahlte Online-Artikel kompensieren. Die Verlagshäuser haben auf die sinkenden Auflagen und auf das rückläufige Inseratevolumen reagiert, indem sie die Herausgabe von Presseerzeugnissen einstellten, das Kopfblattsystem intensivierten, Redaktionen fusionierten und diese personell ausdünneten. Zwischen 2011 und 2019 ist die Zahl der Medienschaffenden um rund 19 Prozent gesunken. Diese Entwicklung konnte auch durch die Unterstützung der gedruckten Presse über reduzierte Postgebühren nicht aufgehalten werden. Der Konzentrationsprozess kulminierte im Jahr 2018. Seither konzentriert sich die private Schweizer Medienlandschaft auf drei Verlagshäuser, die alle im Grossraum Zürich angesiedelt sind: Tamedia, Ringier/Axel Springer und NZZ-CH Media. Die drei Medienhäuser deckten 2019 in der Westschweiz 90 Prozent und in der Deutschschweiz über 80 Prozent des Zeitungsmarkts ab. Gegen diesen Trend spricht einzig der im Herbst 2020 angekündigte Eigentümerwechsel der Tageszeitung «Le Temps» von Ringier zu Genfer Privatpersonen. In der Westschweiz kam es in den letzten Jahren zudem zu mehreren Neugründungen, aber die unabhängigen Printprodukte fristen vorerst ein Nischendasein. Im Online-Bereich ist die Dominanz der drei grossen Schweizer Verlagshäuser vergleichbar zu derjenigen im Printbereich.⁴

Von der Entwicklung in der Medienbranche ist auch der Kanton Bern betroffen. Die Zahl der überregionalen Zeitungen, die das politische Geschehen im Kanton Bern redaktionell begleiten, ist kontinuierlich gesunken. Dank seiner geografischen Grösse und Vielfalt, aber auch wegen der Zweisprachigkeit ist die Medienlandschaft im Kanton Bern im Gegensatz zu anderen Landesteilen trotzdem noch vergleichsweise breit. Fünf Zeitungen verfügen über Kantonsredaktionen, vier weitere decken über das Kopfblattsystem primär das lokale Geschehen ab.⁵ Zudem betreibt die schweizerische Nachrichtenagentur Keystone-SDA ein lokales Büro, das den Berner Medien ausschliesslich Meldungen von regionalem Bezug anbietet. Allerdings erschwert es die teilweise dünne Besiedlung des Kantons Bern, Medienangebote wirtschaftlich zu betreiben. Dazu kommt, dass Tamedia beabsichtigt, ab April 2021 die noch konkurrierenden Lokal- und Regionalredaktionen von Bund und Berner Zeitung zusammenzulegen, ohne einen der beiden Titel aufzugeben.

Eine Besonderheit im Kanton Bern besteht darin, dass die knapp zehn Prozent umfassende französischsprachige Minderheit über vier eigene Medienredaktionen verfügt. Mit sieben privaten Radio-, zwei privaten TV-Sendern⁶ und dem Regionaljournal von SRF ist der Kanton Bern bezüglich elektronischer Medien breit aufgestellt. Vier Radio-Stationen und eine TV-Station senden ab Bern. Die weiteren vier Radiostationen sind auf das Seeland, den Berner Jura, das Emmental und das Berner Oberland ausgerichtet. In den vergangenen Jahren haben sich im Raum Bern drei Medienredaktionen etabliert, die ihre Inhalte ausschliesslich online anbieten.⁷

⁴ Für Einzelheiten s. Bericht Medienförderung, Ziff. 3.2.

⁵ Zeitungen mit Kantonsredaktionen: Berner Zeitung, Bund, Bieler Tagblatt (für lokale Kantonsthemen), Jungfrau-Zeitung und Journal du Jura / Kopfblätter der Berner Zeitung: Thuner Tagblatt, Berner Oberländer, Langenthaler Zeitung, Berner Zeitung Emmental.

⁶ Radio Bern1, Radio Energy Bern, Radio BeO, Canal 3, Radio Neo1, Radio Jura Bernois und Radio Rabe sowie TeleBäm und TeleBielingue

⁷ Für Einzelheiten s. Bericht Medienförderung, Ziff. 3.3.

2.3.2 Auswirkungen auf die Information durch die Medien

Der Regierungsrat, die Kommissionen des Grossen Rates und die kantonale Verwaltung informieren heute nach wie vor zu einem beträchtlichen Teil über die klassischen Medien. Die Mediensituation im Kanton Bern gewährleistet, dass die Öffentlichkeit heute noch auf eine breite Palette von Medienanbietern zurückgreifen kann und der Kanton über eine gewisse Medienvielfalt und über Qualitätsjournalismus verfügt. Dementsprechend tragen die klassischen Medien nach wie vor massgeblich zur Meinungsvielfalt und zur politischen Meinungsbildung bei. Sie bilden den wichtigsten Kanal, um über das staatliche Handeln zu informieren, die Flut an Informationen zu ordnen, analysieren und verifizieren, die Informationen verständlich aufzubereiten und das politische Geschehen unabhängig und kritisch zu reflektieren und kommentieren. Sie machen die Tätigkeit der Behörden und das politische Geschehen für die breite Öffentlichkeit verständlich. Erst dadurch ist eine freie Meinungsbildung im Hinblick auf die Wahrnehmung politischer Rechte und die Kontrolle des staatlichen Handelns gewährleistet. Die Medien leisten somit mehr denn je einen wichtigen Beitrag für das Funktionieren unserer direktdemokratischen Staatsform.

Die erwähnten Entwicklungen (siehe Ziff. 2.3.1) gehen primär zu Lasten der Berichterstattung zu kantonalen, regionalen und lokalen Themen. Die Bündelung der Medien führt zu einer stärkeren Resonanz für nationale Themen, womit die Gefahr besteht, dass ganze Räume aus den Medien verschwinden. Dies wirkt sich negativ auf die Identifikation und politische Teilnahme der Bevölkerung aus.⁸ Bei den Lokalseiten und Lokalredaktionen wirkt sich der Spardruck am stärksten aus. Es ist deshalb unvermeidlich, dass lokale Sichtweisen und Bezüge verloren gehen und die Lokalberichterstattung an Breite und Tiefe einbüsst. Dies führt dazu, dass die Bevölkerung das Interesse an den lokalen politischen Themen verliert bzw. dazu aus den Medien keine verlässlichen Informationen mehr erhält. Dies wiederum bewirkt einen Interessens- und zunehmend auch einen Vertrauensverlust gegenüber den Behörden und der staatlichen Tätigkeit als solcher. Die Folge davon sind sinkende Stimmbeteiligung und Abstimmungen, die von einem immer kleineren Teil der Bevölkerung getragen werden. In diesen Entwicklungen zeigt sich der direkte Zusammenhang zwischen journalistisch aufbereiteter Berichterstattung und dem Funktionieren der direktdemokratischen Staatsform: Für die unabhängige Meinungsbildung und in der Folge für die Wahrnehmung der politischen Rechte und die Teilhabe am politischen Geschehen sind Kanton und Gemeinden auf eine fundierte und kritische Begleitung durch die Medien als vierte Gewalt angewiesen.

2.3.3 Bericht über die Möglichkeiten der Medienförderung durch den Kanton Bern sowie politische Vorstösse

Nachdem im Sommer 2017 die Tamedia als Eigentümerin von Bund und Berner Zeitung angekündigt hatte, die bisher eigenständigen Vollredaktionen in Bern aufzuheben, erreichten die Diskussionen um die Mediensituation, insbesondere die Medienvielfalt, im Kanton Bern den Grossen Rat. Im Zuge zweier Vorstösse⁹ wurde der Regierungsrat beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, mit welchen Instrumenten der direkten und indirekten Medienförderung der Kanton Bern die publizistische Medienvielfalt in den Regionen des Kantons sicherstellen kann. Daraus resultierte der Bericht des Regierungsrats vom 14. August 2019 über die Möglichkeiten der Medienförderung durch den Kanton Bern. Im Bericht hat der Regierungsrat zunächst die Mediensituation in der Schweiz und im Kanton Bern dargelegt,¹⁰ grundlegende Überlegungen zur Medienförderung gemacht und die Medienförderung in Europa, auf Bundesebene und in den Kantonen dargestellt.¹¹ Gestützt auf diese Analyse hat der Regierungsrat verschiedene Massnahmen der Medienförderung geprüft. Massnahmen der direkten Förderung (finanzielle Unterstützung von Online-Medien, Kauf von Werbeflächen bzw. von Radio- und TV-Spots, Beiträge an die Lohnkosten von

⁸ Vgl. Nationale Konferenz «Medienwandel & Förderalismus», in Jahresbericht 2019 der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, S. 14 ff., einsehbar unter: <https://chstiftung.ch/stiftung/jahresberichte>

⁹ Motion 174-2017 Imboden (Bern, Grüne): Medienvielfalt im Kanton Bern und demokratische Medienöffentlichkeit in den Regionen und in der Hauptstadtregion sicherstellen / Motion 184-2017 SP-JUSO-PSA (Hügli, Biel/Bienne): Demokratie im Kanton Bern sichern – Medienvielfalt und Stellen erhalten!

¹⁰ Bericht Medienförderung, Ziff. 3 sowie vorne §§.

¹¹ Bericht Medienförderung, Ziff. 4; zur aktuellen Situation der Medienförderung auf Bundesebene und in verschiedenen Kantonen s. hinten §§ (Rechtsvergleich).

Medienschaffenden) wurden dabei von vornherein abgelehnt. Folgende Massnahmen der indirekten Medienförderung hat der Regierungsrat dem Grossen Rat in erster Priorität zur näheren Prüfung vorgeschlagen:

- Finanzielle Förderung der Basisdienste von Keystone-SDA in Bern und Biel
- Technische Unterstützung für den Aufbau und Betrieb einer gemeinsamen Informations-Online-Plattform für Medien, Parteien, Gemeinden und Verbände
- Förderung der Politik- und Medienkompetenz von jungen Nutzerinnen und Nutzern
- Finanzielle Unterstützung einer Stiftung zur Medienförderung

Folgende Massnahmen zweiter Priorität hatte der Regierungsrat im Bericht geprüft, jedoch abgelehnt:

- Steuerabzug für Zeitungsabonnentinnen und -abonnenten
- Finanzielle Förderung der Frühzustellung von Zeitungen
- Stärkere Vergünstigung von Posttarifen
- Mitfinanzierung von Medienausbildungen

Nach erfolgter Debatte hat der Grosse Rat den Bericht am 25. November 2019 zur Kenntnis genommen und folgenden Planungserklärungen zugestimmt:

- Planungserklärung 1: Der Regierungsrat trägt der grossen Bedeutung eines unabhängigen, vielfältigen Qualitätsjournalismus für das Funktionieren des demokratischen Staates Rechnung und prüft entsprechende Massnahmen.
- Planungserklärung 2: Der Regierungsrat prüft die im Bericht unter 6.2.1 erwähnten indirekten Massnahmen zur Förderung der beiden regionalen SDA/Keystone-Büros in Bern und Biel.
- Planungserklärung 3: Der Regierungsrat prüft die im Bericht unter 6.2.3 erwähnten indirekten Massnahmen für eine Verstärkung der Bildungsmassnahmen zur Förderung der Medienkompetenz in Schule und Ausbildung, um bei der jüngeren Generation den Wert journalistisch aufbereiteter Informationen zu verankern und den sachgerechten Umgang mit Medien zu fördern.
- Planungserklärung 6: Der Regierungsrat verfolgt die Entwicklung insbesondere der geschriebenen Presse im französischsprachigen Kantonsteil aufmerksam und prüft entsprechende Massnahmen zu deren Förderung.
- Planungserklärung 7: Der Kanton setzt seine aktive Informationspolitik fort und intensiviert dabei seine direkte Kommunikation zu kantonalen Informationen, insbesondere via Online-Kanäle. Er gewährleistet Qualität und Ausgewogenheit seiner Informationen und schafft so die Grundlage für eine freie Meinungsbildung.

Folgende Planungserklärungen hat der Grosse Rat abgelehnt:

- Planungserklärung 2a: Der Regierungsrat prüft die im Bericht unter 6.2.1 erwähnten indirekten Massnahmen zur Förderung der beiden regionalen SDA/Keystone-Büros in Bern und Biel. Voraussetzung für einen direkten Förderbeitrag ist der Abschluss einer Leistungsvereinbarung.
- Planungserklärung 4: Der Regierungsrat vertieft die im Bericht unter Massnahme 6.2.4 vorgeschlagene Möglichkeit, eine staatlich alimentierte Stiftung zur Medienförderung aufzubauen. Diese Stiftung soll sich insbesondere (aber nicht nur) an Medien richten, die nicht von der eidgenössischen Abgabe für Radio und Fernsehen profitieren (namentlich die Printmedien). Als Intermediärin zwischen Behörden und Medien gewährleistet die Stiftung die redaktionelle Unabhängigkeit der Medien gegenüber dem Staat.
- Planungserklärung 5: «Kapitel 6.3.4 Medienausbildung mitfinanzieren»: Der Regierungsrat soll die indirekte Medienausbildungsförderung zur ersten Priorität machen und entsprechende Massnahmen ergreifen.

Seither wurden zum Thema Medienförderung sowie Mediennutzung und Medienkompetenz bzw. der damit zusammenhängenden politischen Bildung im Grossen Rat zwei weitere Vorstösse eingereicht: Die

als Postulat angenommene Motion 116-2020 Hamdaoui (CVP, Biel/Bienne) «Gratiszeitungen in Gefahr!» (s. dazu hinten Ziff. 7.1 zu Art. 2b) sowie das überwiesene Postulat 238-2020 Zimmermann (Frutigen, SVP) «Politische Bildung von Jugendlichen durch Abgabe eines Zeitungs-Abos» vom 9. September 2020 (s. dazu hinten Ziff. 7.1 zu Unterabschnitt 4a.2 und Art. 34f).

2.4 Politische Bildung als Bestandteil des behördlichen Informationsauftrags

Die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Behörden ist eine öffentliche Aufgabe (vgl. Art. 70 KV). Teil dieser Information ist auch das Vermitteln von Wissen zu Politik und Demokratie sowie zu aktuellen politischen Themen. Das Funktionieren unserer direktdemokratischen Staatsform setzt voraus, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre demokratischen Rechte wahrnehmen. Dies wiederum bedingt – nebst einer fundierten Berichterstattung durch die lokalen Medien (vorne Ziff. 2.3.2) –, dass die Bürgerinnen und Bürger über ein gewisses Wissen darüber verfügen, wie der Staat und die Behörden organisiert sind und welche Aufgaben die einzelnen Staatsgewalten und Behörden wahrnehmen, über welche demokratischen Rechte sie verfügen und wie diese ausgeübt werden können. Über diese Staats- und Institutionenkunde hinaus erfordert eine aktive Teilhabe am politischen Geschehen auch, dass Bürgerinnen und Bürger Einblick haben in politische Debatten – und damit in die unterschiedlichen politischen, gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Interessen sowie in Zusammenhänge und Auswirkungen eines aktuellen Themas oder einer Abstimmungsvorlage. Kanton und Gemeinden haben ein Interesse daran, dass Bürgerinnen und Bürgern vertraut sind mit Mechanismen der Politik und den Grundsätzen der Demokratie und dadurch die Kompetenz haben, ihre politischen Rechte wahrzunehmen. Dies gilt insbesondere für Jugendliche: Im System der direkten Demokratie ist es besonders wichtig, dass die nachfolgenden Generationen die demokratischen Spielregeln und Abläufe erlernen und motiviert sind für die Teilnahme am politischen Geschehen.

Die Informationsaufgabe zur politischen Bildung übernimmt der Kanton zum Teil selber, zum Teil tragen aber auch nicht behördliche Institutionen einen wesentlichen Beitrag zur Information der Bevölkerung zu Politik, Demokratie und aktuellen Themen und Abstimmungsvorlagen bei. So organisiert bzw. beherbergt etwa das Polit-Forum Bern Ausstellungen, Vorträge und Diskussionsanlässe zu politischen Themen. Vereinen und Parteien steht kostenlos ein Raum für Veranstaltungen zur Verfügung. Der Kanton Bern, die Stadt Bern sowie die Burgergemeinde Bern haben am 18. April 2017 den Verein «Polit-Forum Bern» gegründet, der die neue Trägerschaft des Politforums Käfigturm bildet und dieses seit der Übernahme vom Bund im Jahr 2017 politisch, wirtschaftlich und konfessionell neutral betreibt. Ab 2018 beteiligten sich auch die Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz und die Römisch-Katholische Zentralkonferenz der Schweiz am Verein «Polit-Forum Bern». Der Kanton Bern unterstützt das Polit-Forum während einer 4-jährigen Pilotphase (2018-2021) gestützt auf die vorläufige rechtliche Grundlage in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe o der Organisationsverordnung STA (OrV STA)¹². Für eine darüber hinaus gehende Unterstützung ist eine genügende formell-gesetzliche Grundlage nötig.¹³

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Generelle Aktualisierung unter Beibehaltung der bewährten Struktur und der zentralen Grundsätze

Die beiden zentralen Grundsätze des IG – die kraft Öffentlichkeitsgrundsatz verliehenen Informationsrechte sowie die aus dem Transparenzgebot abgeleiteten Einsichtsrechte – haben weiterhin unverändert Geltung (s. aber zu den begrifflichen Änderungen hinten Ziff. 3.3 sowie Ziff. 7.1 zu Art. 27 IMG). Bewährt

¹² Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Staatskanzlei (Organisationsverordnung STA, OrV STA; BSG 152.211).

¹³ Vgl. zum Ganzen Vortrag der Staatskanzlei an den Regierungsrat zur Änderung der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Staatskanzlei (Organisationsverordnung STA, OrV STA) sowie Internetseite des Polit-Forums Bern: <https://www.polit-forum-bern.ch/>

hat sich auch die Abbildung dieser Inhalte in den Kapiteln Allgemeine Bestimmungen (1.), Öffentlichkeit der Sitzungen (2.) und Information der Öffentlichkeit (3.) mit den Abschnitten Information von Amtes wegen (3.2) und Information auf Anfrage (3.3). Diese überzeugende Grundstruktur wird mit der Revision nicht verändert.

Die seit dem Inkrafttreten des Gesetzes erfolgten Entwicklungen machen hingegen verschiedene Änderungen nötig (nachfolgend 3.2-3.9). Abgesehen davon stehen rein begriffliche Aktualisierungen an, ohne dass damit inhaltliche Änderungen einhergehen (vgl. etwa die Zuständigkeitsregelungen in Art. 21, Art. 17, Art. 35 und 36 IMG). So führt auch die Überführung von geltendem Verordnungsrecht ins Gesetz (Art. 7 betreffend Vertraulichkeit von Entscheidungsfindungsprozessen des Regierungsrats, Art. 35 Abs. 3 betreffend Rechtspflege) zu keiner Rechtsänderung.

3.2 Erweiterung des Regelungsgegenstands und der Zweckbestimmung sowie Anpassung des Titels

Der Regelungsgegenstand des Gesetzes erfährt Ergänzungen und Erweiterungen (Art. 1 Abs. 1 Bst. a-f IMG). Wie bis anhin regelt das Gesetz die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Behörden und den Zugang zur Information (bisherige Begrifflichkeit: Einsicht in Akten). Neu dazu kommt zunächst der Aspekt der Kommunikation (neu Abs. 1 Bst. b); der Informationsauftrag der Behörden versteht sich nicht mehr nur als einseitiges Informieren der Öffentlichkeit, sondern als wechselseitige Interaktion und Kommunikation zwischen Behörde und Bevölkerung. Diese Entwicklung geht massgeblich auf die starke Verbreitung der modernen Informationstechnologien zurück (soziale Medien etc.), deren Verwendung die Bevölkerung zunehmend auch vom Staat und seinen Organen erwartet. Auch über die Kontaktformulare auf den kantonalen Internetseiten ist es für die Bevölkerung heute mit wenig Aufwand möglich, mit den Behörden und der Verwaltung in Kontakt zu treten.

Mit der Verankerung des Kommunikationsaspekts in verschiedenen Bestimmungen (Art. 1 Abs. 1 Bst. b, Art. 14 Abs. 1a, Art. 16a Abs. 2 IMG) wird dieser Entwicklung Rechnung getragen und die Planungserklärung 7 zum Bericht Medienförderung umgesetzt. Eine Erweiterung des Regelungsgegenstands erfolgt sodann durch die neu geregelten Förderbereiche, Medienförderung (neuer Bst. d), Förderung der Medienkompetenz (neuer Bst. e) und Förderung der politischen Bildung (neuer Bst. f): Die redaktionellen Medien übernehmen nach wie vor eine wichtige Rolle für die Information der Bevölkerung über die Tätigkeiten der Behörden und das politische Geschehen. Eine umfassende Information der Öffentlichkeit wiederum bildet eine unabdingbare Voraussetzung für die Wahrnehmung demokratischer Rechte und damit für das Funktionieren der demokratischen Staatsform (vorne Ziff. 2.3.2). Auch die politische Bildung, die sich aus dem staatlichen Informationsauftrag ergibt, betrifft unmittelbar das für die Wahrnehmung politischer Rechte nötige Wissen der Bürgerinnen und Bürger. Es bestehen demnach enge Zusammenhänge zwischen dem staatlichen Informationsauftrag und der journalistisch aufbereiteten Medienberichterstattung zu lokalen Themen einerseits und der politischen Bildung der Bürgerinnen und Bürger andererseits. Aufgrund dieses Sachzusammenhangs ist es angezeigt, die Förderbereiche in einem Erlass zu regeln.

Die Erweiterung des Regelungsgegenstandes rechtfertigt es, die bisherige Zweckumschreibung zu präzisieren und in einem neuen, eigenen Artikel 1a IMG aufzuzählen (Abs. 1 Bst. a-c). Zu bemerken ist, dass die neu genannten Zwecke bereits bis anhin Grundlage des in der Verfassung verankerten Öffentlichkeitsprinzips bildeten, neu einfach ausdrücklich kodifiziert werden. Dies rechtfertigt sich auch deshalb, weil die Zwecke gemäss Bst. a-c (Gewährleistung der Transparenz des staatlichen Handelns; Förderung der freien Meinungsbildung und der Wahrnehmung der demokratischen Rechte; Erleichterung der Kontrolle des staatlichen Handelns) gleichzeitig auch die Einführung der Bestimmungen zur Förderung der Medien und der politischen Bildung legitimieren.

Die Erweiterung des Regelungsgegenstandes um den Aspekt der Medienförderung ist im Titel des Gesetzes abzubilden; dieser wird entsprechend angepasst (s. hinten Ziff. 7.1).

3.3 Regelung anhand des technologieneutralen Begriffs der «Information»

Das IG regelte die Information der Öffentlichkeit sowie die Einsichtsrechte bisher anhand der Begriffe «Information» und «Akten» bzw. «Akteneinsichtsrecht». Der Begriff der «Akten» erscheint angesichts der heutigen Gegebenheiten zu formell und nicht mehr sachgerecht; nicht alles, worüber Behörden informieren, was sie dokumentieren oder wozu sie mit der Bevölkerung kommunizieren, ist eine «Akte». Neu wird deshalb auf die Begriffe «Akten» (oder «Dokumente») verzichtet werden und die bisherigen Regelungen durchwegs anhand des umfassenden Begriffs der «Information» formuliert. Dabei versteht es sich von selbst, dass damit nur behördliche oder amtliche Informationen gemeint sind, die von staatlichen Organen stammen und nicht auch all die Informationen von anderen, privaten Akteuren ohne Bezug zur Tätigkeit der Behörden.

Der Begriff der «Information» wird gesetzlich so definiert (vgl. neuer Art. 2a IMG; dazu hinten Ziff. 7.1), dass er alle Aufzeichnungen von Informationen umfasst, unabhängig von Darstellungsform und Träger der Information (so auch die Definition in § 3 Abs. 2 des zürcherischen Gesetzes vom 12.2.2007 über die Information und den Datenschutz [IDG]¹⁴; vgl. auch Art. 5 des Bundesgesetzes vom 17.12.2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz; BGÖ]¹⁵). Dies hat den Vorteil, dass das Gesetz – für den aktuellen Stand der Technik, aber auch mit Blick auf zukünftige, noch nicht absehbare Entwicklungen in der Informationstechnologie – auf technologieneutralen Regelungen beruht, die unabhängig vom jeweiligen Träger der Information Geltung beanspruchen können. Zudem erlaubt es die Regulierung anhand des schlichten Begriffs der Information, dass auch erst latent vorhandene Dokumente, die durch eine elementare Computermanipulation aus vorhandenen Informationen hergestellt werden können (virtuelle Dokumente), miterfasst werden. Beim heutigen Stand der Technik ist diese Bestimmung vor allem im Zusammenhang mit elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen und Datenbanken von Bedeutung: Der zur Beantwortung eines Einsichtsgesuchs erstellte Auszug aus einer Datenbank ist kein vorhandenes Dokument, sondern muss von der Behörde erst noch erstellt werden. Das Einsichtsrecht erstreckt sich indes – wie bereits nach bisherigem Recht – auch auf solche Dokumente bzw. Informationen. Diese offenere Terminologie entspricht zwar nicht derjenigen der Kantonsverfassung, die in Artikel 17 Absatz 3 noch von «Recht auf Einsicht in amtliche Akten» spricht (vgl. demgegenüber der Wortlaut von Art. 16 Abs. 3 BV zur Informationsfreiheit: «Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten»). Hinsichtlich des Gehalts und Umfangs des Einsichtsanspruchs ändert sich mit der neuen Terminologie jedoch nichts. Dasselbe gilt ohnehin für das «Akteneinsichtsrecht» in laufenden Verfahren vor Verwaltungs(justiz)behörden, Straf- und Zivilgerichten. Dieses Einsichtsrecht, das Bestandteil des verfassungsrechtlichen Gehörsanspruchs bildet (Art. 29 BV), ergibt sich nicht aus dem IMG, sondern aus den jeweiligen Prozessordnungen (vgl. Art. 29 Abs. 2 Bst. b IMG). Bei den Bestimmungen zur Information auf Anfrage wird das Einsichtsrecht begrifflich nunmehr als «Zugang zu Informationen» umschrieben (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. c, 27 Abs. 1, 29 Abs. 2 Bst. b, 30 Abs. 1 IMG). Damit geht keinerlei materielle Rechtsänderung einher.

3.4 Anpassung des IG an veränderte Behördeninformation und -kommunikation

3.4.1 Aktualisierung und Erweiterung der Grundsätze der Information der Öffentlichkeit

Die einleitenden Grundsätze der Information (Art. 14-15a IMG) gelten gleichermassen für die Information von Amtes wegen wie die Information auf Anfrage. Sie sind an die veränderten Möglichkeiten und Anforderungen der Behördeninformation und -kommunikation anzupassen:

- Die bisherigen Inhalte von Artikel 14 IG werden beibehalten, aber zusätzlich wird in einem neuen Absatz 1a der Kommunikationsaspekt verankert.

¹⁴ OG 170.4

¹⁵ SR 152.3

- Einführung von Grundsätzen, welche die Zugänglichkeit der behördlichen Information für Personen mit besonderen Bedürfnissen gewährleisten oder zumindest erleichtern. Diese Zugänglichkeit betrifft zum einen die Verständlichkeit der Information in sprachlicher Hinsicht (Art. 14a Abs. 1 IMG) und andererseits die Zugänglichkeit in technischer Hinsicht (Barrierefreiheit; Art. 14a Abs. 2 IMG; weiterführend hinten Ziff. 7.1 zu Art. 14a IMG).
- Die Bedürfnisse der Medien werden in einer Bestimmung zusammengezogen (Art 15 IMG), der die bisherigen Artikel 15 Absatz 1 und 2 sowie den bisherigen Artikel 16 Absatz 3 IG umfasst.
- Die Akkreditierung von Medienschaffenden wird wesentlich vereinfacht (s. hinten Ziff. 3.5 und 7.1 zu Art. 15a IMG).
- Ein neuer Artikel 15b IMG schafft die Grundlage, dass im Rahmen der Information von Amtes wegen auch Personendaten bekannt gegeben werden dürfen (vgl. weiterführend hinten Ziff. 7.1.).

3.4.2 Aktualisierung der Bestimmungen zur Information von Amtes wegen

Gemäss Planungserklärung 7 zum Bericht Medienförderung setzt der Kanton seine aktive Informationspolitik fort und intensiviert dabei seine direkte Kommunikation zu kantonalen Informationen, insbesondere via Online-Kanäle. Er gewährleistet Qualität und Ausgewogenheit seiner Informationen und schafft so die Grundlage für eine freie Meinungsbildung. In Umsetzung dieser Planungserklärung werden folgende Neuerungen eingeführt:

- Der neu auf alle Behörden im Geltungsbereich des IMG anwendbare Artikel 16 IMG («Grundsätze») enthält in Absatz 1 Buchstabe c eine gesetzliche Grundlage, damit alle Behörden bei der Information und ihrer Interaktion mit dem Zielpublikum (Einwohnerinnen und Einwohner, Medien, Körperschaften, Unternehmen, etc.) die Möglichkeit haben, die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien zu verwenden. Dabei informieren sie nicht mehr nur rein textlich, sondern verwenden zunehmend auch die Bildsprache (Symbole, grafische Darstellungen in Broschüren oder Kampagnen) oder kommunizieren visuell bzw. audiovisuell mit Bildern oder Videos. Angesichts der fortschreitenden Digitalisierung werden zudem alle Behörden aufgefordert, vorzugsweise das Internet zu benutzen, insbesondere für die Publikation von Informationen (vgl. demgegenüber die Verpflichtung zur Internetpublikation für Regierung und Verwaltung in Art. 16a IMG).
- Artikel 16 Absatz 2 IMG verankert neu zwei Anforderungen an die behördliche Information und Kommunikation: Die Behörden haben sich zum einen um die Verständlichkeit der Information zu bemühen, indem sie eine zielgruppengerechte Sprache verwenden, wozu auch die Bildsprache gehört. Zum anderen haben sie darauf zu achten, dass sie nicht Begrifflichkeiten, Formulierungen oder sonstige Ausdrucksformen verwenden, die diskriminierend sind. Anerkannte Grundsätze der diskriminierungsfreien Sprache sind zu berücksichtigen, insbesondere die von der Staatskanzlei erarbeiteten Grundsätze der geschlechtergerechten Sprache, die Männer und Frauen gleichermaßen umfasst (weiterführend hinten Ziff. 7.1 zu Art. 16 IMG).¹⁶
- Für Regierungsrat und kantonale Verwaltung regelt ein neuer Artikel 16a IMG die Internet- oder Onlinekommunikation (vgl. Planungserklärung 7 zum Bericht Medienförderung). Die Verankerung der Internet-/Onlinekommunikation schafft hinsichtlich der Informationstätigkeit der Behörden Kongruenz zum geplanten digitalen Primat gemäss Artikel 5 des Entwurfs vom 17. Juni 2020 zum Gesetz über die digitale Verwaltung (E-DVG¹⁷): Demnach werden die Behörden zur Nutzung digitaler Kanäle verpflichtet. Das digitale Primat gilt uneingeschränkt für staatliches Handeln, das

¹⁶ Vgl. Leitfaden schriftliche Kommunikation des Kantons Bern, Version 2 (02/2021) Ziff. 5: https://www.win.sta.be.ch/intranet_sta/de/index/dienstleistungenfuerdirsta/dienstleistungenfuerdirsta/Sprache.assetref/dam/documents/intranet_sta/Allgemeines/de/leitfaden%20sprache%20-%20version%202021.pdf.
¹⁷ Siehe die Vernehmlassungsunterlagen vom 17. Juni 2020 zum E-DVG unter https://www.rrr.be.ch/rrr/de/index/rrbonline/rrbonline/suche_rrb/beschluesse-detailseite.gid-33b643761ab64c84a2cab9e920d550f5.html.

sich an die Allgemeinheit richtet, insbesondere für die staatliche Informationstätigkeit.¹⁸ Die Bestimmung enthält eine Verpflichtung zur Veröffentlichung der behördlichen Informationen im Internet, wobei wie im E-DVG gewisse Vorbehalte und Ausnahmen bestehen (s. weiterführend hinten Ziff. 7.1 zu Art. 16a IMG). An die Publikation im Internet sind zudem gewisse Rechtsfolgen für die Information auf Anfrage geknüpft (s. sogleich Ziff. 3.4.3 zu Art. 27 Abs. 1a).

- Die Artikel 17 ff. werden punktuell aktualisiert (s. weiterführend hinten Ziff. 7.1).

3.4.3 Aktualisierung der Bestimmungen zur Information auf Anfrage

Als Folge der technologie- und trägerunabhängigen Definition der «Information» in Artikel 2a IMG erfahren die Bestimmungen zur Information auf Anfrage die entsprechenden sprachlichen Anpassungen: Anstatt von «Akten», «Dokument» oder «Akteneinsicht» wird von «Zugang zu Informationen» gesprochen. Damit geht keine Änderung des verfassungsmässig garantierten Informationsrechts einher (vgl. vorne Ziff. 3.3).

Als Folge der Möglichkeit bzw. im Fall von Regierungsrat und kantonaler Verwaltung der Verpflichtung zur Internetpublikation (vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. c bzw. Art. 16a Abs. 1 IMG) besteht bei Gesuchen um Einsicht bzw. um Zugang zu Informationen neu eine Fiktion, dass Informationen als eingesehen gelten, wenn sie in einem amtlichen Publikationsorgan oder auf der Internetseite der Behörde publiziert sind (vgl. hinten Ziff. 7.1 zu Art. 27 Abs. 1a IMG). In diesem Fall genügt es zur Erfüllung des Einsichtsanspruchs, dass die Behörde auf die Fundstelle der erwünschten Information hinweist. Eine gleiche Regelung enthält auch der Bund in seiner Öffentlichkeitsgesetzgebung (vgl. Art. 3 Abs. 2 und Art. 18 der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsverordnung; VBGÖ]¹⁹).

Die Bestimmungen zur Information auf Anfrage werden sodann besser auf das Datenschutzrecht abgestimmt. Dadurch erfahren sie gewisse Änderungen (vgl. hinten Ziff. 3.6).

3.5 Änderung des Akkreditierungswesens

Das IG regelte bis anhin in einem eigenen Kapitel 4 (Organisation) die Akkreditierung von Medienschaffenden. Die Verordnung konkretisierte das Akkreditierungswesen in zahlreichen Bestimmungen (Art. 24 ff. der Verordnung vom 26. Oktober 1994 über die Information der Bevölkerung [Informationsverordnung; IV]²⁰). Erteilung, Kontrolle und Entzug der zahlreichen Akkreditierungen führten entsprechend zu einem beträchtlichen administrativen Aufwand. Weil heute die Medienschaffenden über das Internet einen Grossteil der benötigten Informationen erhalten, sie nicht mehr exklusiv als «Torwächter» (engl. «gate-keeper») für die Behördeninformation fungieren und dem Kanton die regelmässig tätigen Medienschaffenden bekannt sind, rechtfertigt es sich, das umfassende Akkreditierungserfordernis aufzugeben und ein flexibleres, vereinfachtes System zu schaffen. Dafür wird Kapitel 4 (Art. 32-34) aufgehoben und die Akkreditierung neu in einer Bestimmung 15a im Anschluss an die Regelung der Bedürfnisse der Medien geregelt (für Einzelheiten s. hinten Ziff. 7.1 zu Art. 15a IMG).

3.6 Koordination zwischen Datenschutzrecht und Informationsrecht

Die staatliche Informationstätigkeit berührt in verschiedener Hinsicht datenschutzrechtliche Aspekte, wenn sie mit der Bearbeitung von Personendaten verbunden ist. Die Revision des IG bietet die Möglichkeit, bestimmte Schnittstellen zwischen Datenschutzrecht (Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986

¹⁸ Vortrag zum Gesetz über die digitale Verwaltung (E-DVG), Fassung für das Vernehmlassungsverfahren, Juni 2020, S. 11.

¹⁹ SR 152.31

²⁰ BSG 107.111

[KDSG]²¹) und Informationsrecht (neu IMG) besser zu klären und die Erlasse besser zu koordinieren: Nötig ist zunächst eine neue Bestimmung, welche die gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe von Personendaten im Rahmen der Information von Amtes wegen regelt (Art. 15b IMG; vgl. vorne Ziff. 3.4.2 und hinten Ziff. 7.1). Sodann sind die Bestimmungen zum Zugang zu Informationen, die besonders schützenswerte Personendaten enthalten (Art. 27 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 und Art. 29 Abs. 2 Bst. a IMG), besser aufeinander und auf die Definition der besonders schützenswerten Personendaten gemäss Artikel 3 KDSG abzustimmen (dazu hinten Ziff. 7.1 zu Art. 29 IMG). Schliesslich ist das Verhältnis zwischen den informationsrechtlichen Einsichtsrechten (Art. 27 ff. IMG) und den datenschutzrechtlichen Einsichtsrechten (Art. 20 ff. KDSG) zu klären; dieses führt in der Praxis zu Schwierigkeiten (dazu hinten Ziff. 7.1 zu Art. 27 IMG).

3.7 Gesetzliche Grundlage für eine staatliche Förderung der Medien und der Medienkompetenz

3.7.1 Kompetenzabgrenzung und rechtliche Rahmenbedingungen

Die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen ergibt eine ausschliessliche Bundeskompetenz für Radio und Fernsehen sowie für «andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung» von Darbietungen und Informationen (Art. 93 Abs. 1 BV). Der Bundesrat erachtet gestützt auf diese Verfassungsgrundlage den Bund auch zur Förderung von Onlinemedien als zuständig²². Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 BV hat der Bund das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG)²³ erlassen, das auch Fördermassnahmen vorsieht: Neben der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) erhalten auch lokale und regionale Fernseh- und Radiostationen Geld vom Bund (Anteil an den Empfangsgebühren). Im Kanton Bern sind dies alle Lokalradios (mit Ausnahme von *Radio Bern1* und *Energy Bern*) sowie die beiden Regionalfernsehen *TeleBärn* und *TeleBielingue*.

Keine Verfassungsgrundlage und damit keine Kompetenz des Bundes besteht demgegenüber für die gedruckte Presse (Printmedien), weshalb der Bund hier keine direkte, sondern nur indirekte Förderung betreiben kann: Gestützt auf seine Zuständigkeit für das Postwesen und (teilweise) für das Steuerwesen förderte der Bund die Presse bereits bis anhin indirekt über die Post- und die Steuergesetzgebung: Er fördert die Zustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen im Tageskanal der Schweizerischen Post mit 30 Millionen Franken pro Jahr, was es ermöglicht, über 140 Zeitungen mit einer Auflage zwischen 1'000 und 40'000 Exemplaren bei der Distribution zu unterstützen. Die Zustellermässigung der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse wird mit 20 Millionen Franken pro Jahr unterstützt (vgl. Art. 16 Abs. 4-7 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010; PG²⁴). Sodann findet auf die Lieferung von Zeitungen, Zeitschriften, Büchern und anderen Druckerzeugnissen ohne Reklamecharakter der reduzierte Mehrwertsteuersatz von 2.5 Prozent Anwendung (vgl. Art. 25 Abs. 2 Buchstabe a Ziff. 9 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer [Mehrwertsteuergesetz, MWSTG]²⁵). Die Einnahmehinbusse für den Bund liegt in diesem Bereich bei rund 70 Millionen Franken im Jahr. Mit dem Massnahmenpaket zugunsten der Medien soll die indirekte Förderung ausgebaut werden (hinten Ziff. 5.1).

Der Kanton Bern unterstützt die Unabhängigkeit und die Vielfalt der Informationen (Art. 46 KV). Die Kantonsverfassung schafft damit in allgemeiner Form die rechtliche Basis für allfällige kantonale Fördermassnahmen. Dabei haben sich staatliche Organe an den Grundsatz der Medienfreiheit gemäss Artikel 17 BV zu halten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verbietet die Medienfreiheit dem Staat, Fördermassnahmen an Meinungen oder Tendenzen von Presseerzeugnissen anzuknüpfen und sich auf diese Weise Einfluss auf den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu verschaffen; es steht dem Staat indessen frei, meinungsneutrale Presseförderung zu betreiben, solange

²¹ BSG 152.04

²² S. Botschaft vom 29. April 2020 zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien, BBl 2020 4485 ff., 4531 f. mit Hinweis auf andere Lehrmeinung.

²³ SR 784.40.

²⁴ SR 783.0.

²⁵ SR 641.20

die gewählten Kriterien sachbezogen und nicht diskriminierend sind.²⁶ Artikel 17 KV verankert entsprechend die individuelle Informations- und Meinungsfreiheit sowie das Verbot der Vorzensur (Abs. 1 und 2). Ausgeschlossen ist eine Medienförderung durch den Kanton schliesslich dort, wo eine Bundeskompetenz entgegensteht. Die erwähnte Bundeskompetenz von Artikel 93 BV schliesst kantonale Fördermassnahmen für Radio und TV indes nicht aus. Lokale und regionale Veranstalter können durch den Kanton gefördert werden. Rechtlich zulässig ist sodann die (direkte oder indirekte) Förderung der Printmedien. Mit dem Gesetz vom 13. September 2004 über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (Sonderstatutgesetz, SStG, BSG 102.1) verfügt der Kanton Bern über eine rechtliche Grundlage für die Förderung von französischsprachigen Lokalradios (*Canal 3* und *Radio Jura Bernois*). Gemäss Artikel 63 SStG kann der Kanton «einem lokalen oder regionalen Veranstalter von Radioprogrammen im Berner Jura sowie einem französischsprachigen lokalen oder regionalen Veranstalter von Radioprogrammen im zweisprachigen Amtsbezirk Biel Finanzhilfe gewähren». Eine allgemeine Grundlage für Presseförderung enthält das kantonale Recht aber nicht.

Rechtliche Rahmenbedingungen setzt schliesslich das Staatsbeitragsrecht. Sofern die Medienförderung die Leistung von finanziellen Beiträgen an eine Empfängerin oder einen Empfänger ausserhalb der Kantonsverwaltung beinhaltet, kommt das Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG)²⁷ zur Anwendung. Insbesondere enthält Artikel 5 StBG Voraussetzungen an die gesetzliche Grundlage.

3.7.2 Grundsätze, Zweck und Massnahmen der Förderung

Die Planungserklärung 1 zum Bericht Medienförderung beauftragt den Regierungsrat, der grossen Bedeutung eines unabhängigen, vielfältigen Qualitätsjournalismus für das Funktionieren des demokratischen Staates Rechnung zu tragen und entsprechende Massnahmen zu prüfen. Mit den Bestimmungen zur Medienförderung sollen die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, damit der Kanton Medien unterstützen kann, wenn und soweit dies als nötig und sinnvoll erachtet wird. Zentral sind dabei die gesetzlich festgeschriebenen Grundsätze der Förderung durch den Kanton (Art. 34b IMG):

- 1) Unabhängigkeit der Medien (Art. 34b Abs. 1 IMG): Die verfassungsrechtlich garantierte Medienfreiheit (Art. 17 BV) verlangt, dass die Behörden jegliche Einflussnahme auf die politische Ausrichtung eines Mediums oder auf einzelne Berichterstattungen unterlassen (vgl. soeben Ziff. 3.7.1 und hinten Ziff. 7.1 zu Art. 34b Abs. 1 IMG).
- 2) Indirekte Förderung (Art. 34b Abs. 2 IMG): Die indirekte Medienförderung, für welche das Gesetz die Grundlage schafft, wirkt sich auf das wirtschaftliche Umfeld von Medienunternehmen aus. Beispiele für indirekte Medienförderung sind Steuererleichterungen (Mehrwertsteuer), Preisreduktion bei Produktionsmitteln, Forschungsförderung, Medienkompetenz- und Leseförderung, reduzierte Tarife im Vertrieb, finanzielle Unterstützung von Nachrichten-Agenturen oder vergünstigte Weiterbildungsangebote für Journalistinnen und Journalisten. Auch die Stärkung der Medienkompetenz von Jugendlichen wird als Massnahme der indirekten Medienförderung diskutiert. Die *direkte* Medienförderung hingegen kommt unmittelbar einzelnen Medienunternehmen zugute.²⁸

Im Bericht Medienförderung hat sich der Regierungsrat gegenüber dem Grossen Rat grundsätzlich ablehnend zur direkten Medienförderung geäussert.²⁹ Eine freie Presse mit starken Medienhäusern braucht keine Subventionen, sondern gute Rahmenbedingungen. Bei einer direkten Me-

²⁶ BGE 120 Ib 142 E. 3c/aa mit weiteren Hinweisen

²⁷ BSG 641.1

²⁸ Beispiele für direkte Medienförderung sind die Förderung spezifischer Innovationsprojekte oder Zuschüsse (z.B. Zuschüsse an Redaktionen) und Rückerstattungen (z.B. Rückerstattung von Distributionskosten), die meistens gebunden an bestimmte Voraussetzungskriterien direkt an Medienunternehmen ausbezahlt werden. Auch die Unterstützung von Investitionen sowie Kooperationen zwischen Behörden und Medien (z.B. Publikation amtlicher Informationen) bilden direkte Massnahmen der Medienförderung. Vgl. zur Unterscheidung «Medienförderung im Kanton St. Gallen», Bericht des Instituts für Medien- und Kommunikationsmanagement der Universität St. Gallen vom 21. November 2019, S. 37.

²⁹ Bericht Medienförderung, Ziff. 6.

dienförderung durch den Staat besteht zudem die Gefahr, dass die Unternehmen davon abhängig werden und Marktstrukturen erhalten bleiben.³⁰ Schliesslich besteht ein gewisses Risiko, dass mit der Gewährung von Finanzhilfen Einfluss auf Inhalte genommen werden könnte. Bei den im IMG enthaltenen Förderungsmassnahmen handelt es sich deshalb um *indirekte* Förderungsmassnahmen zugunsten von Medien (s. zu den Förderungsmassnahmen hinten Ziff. 7.1 zu Art. 34c). Vorbehalten bleibt die Medienförderung nach der Sonderstatutsgesetzgebung: Die Förderung der französischsprachigen Medien (vgl. dazu die Planungserklärung 6 zum Bericht Medienförderung) stellt, wie bereits die bisherige Förderung der Radioveranstalter (Art. 63 ff. SStG), eine direkte Förderung dar (s. dazu hinten Ziff. 3.7.3 und 7.2).

- 3) Kein Rechtsanspruch auf Förderung (Art. 34b Abs. 3 IMG): Die Förderung liegt im Ermessen der kantonalen Behörden. Auf die Förderungsmassnahmen besteht kein Rechtsanspruch («kann»-Formulierungen). Wie im Staatsbeitragsrecht die Regel (Art. 6 Abs. 1 Bst. a StBG), besteht kein Anspruch, Finanzhilfen zugesprochen zu erhalten; die Behörde entscheidet über Gesuche nach pflichtgemäsem Ermessen (BVR 2006 S. 289 E.1.2).

Die Bestimmungen zur Medienförderung sehen nicht bereits abschliessend konkretisierte Förderungsinstrumente und -massnahmen vor. Vielmehr ermöglichen es die offen formulierten Förderungsmassnahmen, die Unterstützung situationsgerecht auszugestalten und die Medien auch unter veränderten Verhältnissen sachgerecht zu fördern. So ist bei der Umsetzung der gesetzlichen Medienförderung unter anderem zu berücksichtigen, dass auch der Bund verschiedene Massnahmen zur Medienförderung vorschlägt (s. dazu hinten Ziff. 5.1). Zudem sind die wirtschaftlichen Entwicklungen in der Medienbranche ungewiss. Es ist davon auszugehen, dass sich das wirtschaftliche Umfeld der Medienbranche weiter verschlechtert und die Medienanbieter Strukturanpassungen vornehmen werden. Mit dem Zusammenlegen der Regionalredaktionen von Bund und Berner Zeitung ab April 2021 wurde eine weitere Konzentration vollzogen. Es ist deshalb angezeigt, allgemeine und flexibel anwendbare Grundlagen zu schaffen und sich nicht auf starre Förderungsmassnahmen festzulegen. Gleichzeitig erfordert das Legalitätsprinzip eine bestimmte Konkretisierung im Gesetz, so dass die Förderung und die damit verbundenen finanziellen Belastungen des Kantons vorhersehbar sind. Das IMG gibt deshalb mit der Definition des Medienbegriffs in Artikel 2b und der Zweckumschreibung in Artikel 34a die Stossrichtung der Förderung vor: Diese soll denjenigen Medien zugutekommen, die für den Kanton Bern und seine Gemeinden einen wesentlichen Beitrag zur Information und Meinungsbildung der Bevölkerung leisten. Hier soll die Förderung die Qualität und Vielfalt derjenigen Medien unterstützen, die nach journalistischen Grundsätzen über öffentliche Angelegenheiten berichten, die für das politische Geschehen in Kanton und Gemeinden relevant sind. Denn dies gewährleistet, dass sich die Öffentlichkeit fundiert und frei eine Meinung zu kantonalen, regionalen oder lokalen Themen der politischen Aktualität bilden kann. Eine breite journalistische Berichterstattung wiederum ist Vorbedingung, dass demokratische Rechte wahrgenommen werden und eine aktive Teilhabe am politischen Leben stattfindet. Diese Zweckumschreibung grenzt die Förderung insbesondere von jenen Massnahmen ab, die primär oder ausschliesslich Medien zugutekämen, die sich entweder nur internationalen oder nationalen Themen widmen oder deren Inhalte nicht öffentliche Angelegenheiten und politische Aktualitäten von Kanton und Gemeinden abdecken (wie etwa reine Berichterstattungen zu Sport, Kultur, Freizeit, Gesellschaft etc.).

Die gesetzlich vorgesehenen Förderungsmassnahmen sind ausschliesslich indirekter Natur; so werden Finanzhilfen an Institutionen ausgerichtet, die zwischen dem Kanton und den Medien tätig sind, deren Tätigkeit sich aber auf das Umfeld der Medien positiv auswirkt (insb. Nachrichtenagenturen, Betreiber digitaler Infrastrukturen, Förderinstitute, Institutionen der Forschung; s. weiterführend hinten Ziff. 7.1 zu Art. 34c). Diese Intermediäre unterstützen dann mit ihrer Tätigkeit, direkt oder indirekt, Medien und Medienschaffende. Um spezifisch auch die Medienkompetenz, insbesondere von Jugendlichen, zu stärken,

³⁰ Auch die Ostschweizer Regierungskonferenz hat sich z.B. explizit gegen eine direkte Medienförderung ausgesprochen. Ihre Medienmitteilung vom 14.3.2019: «Eine ausgewogene regionale Berichterstattung ist von grundlegender Bedeutung, damit der Souverän seine demokratischen Rechte und Pflichten verantwortungsvoll wahrnehmen kann. Die kantonale Medienpolitik muss allerdings die Pressefreiheit jederzeit respektieren. Deshalb ist auf eine *direkte* Medienförderung weiterhin zu verzichten.»

schaft der neue Unterabschnitt 4a.2 die Grundlage für entsprechende finanzielle Unterstützung (s. weiterführend hinten Ziff. 7.1 zu Art. 34f).

3.7.3 Förderung der französischsprachigen Medien (indirekte Änderung des SStG)

Die Planungserklärung 6 zum Bericht Medienförderung beauftragt den Regierungsrat, die Entwicklung insbesondere der geschriebenen Presse im französischsprachigen Kantonsteil aufmerksam zu verfolgen und entsprechende Massnahmen zu deren Förderung zu prüfen. Bereits heute sieht das SStG Finanzhilfen zur Förderung von lokalen französischsprachigen Radioveranstaltern vor. Davor war diese Unterstützung durch das Gesetz vom 19. Januar 1994 über die Verstärkung der politischen Mitwirkung des Berner Juras und der französischsprachigen Bevölkerung des Amtsbezirks Biel (Gesetz über die politische Mitwirkung, MBJG) gewährleistet. Die Förderung ist an Voraussetzungen geknüpft (vgl. Art. 64 SStG).

In den zweisprachigen Kantonen Freiburg und Wallis, aber auch im dreisprachigen Kanton Graubünden besteht für die einzelnen Gemeinschaften ein Angebot von Medien, die in ihrer Sprache produzieren. In beiden Westschweizer Kantonen ist allerdings der prozentuale Anteil der Minderheit im Vergleich zum Kanton Bern, in dem knapp 10 Prozent französischer Muttersprache sind, deutlich höher (FR: 67% französisch, 31% deutsch / VS: 63% französisch, 28% deutsch). In Graubünden, wo der prozentuale Anteil der sprachlichen Minderheit wie im Kanton Bern vergleichsweise tief ist, werden die Medien der Minderheitssprachen gezielt gefördert. Mit rund 80'000 Personen französischer Muttersprache im Berner Jura und im Raum Biel ist das Potenzial für eine französischsprachige Zeitung wie das Journal du Jura relativ bescheiden, zumal eine harte Konkurrenz durch den in Delsberg beheimateten Quotidien Jurassien besteht. Sollte das Journal du Jura eingestellt werden, verlöre die französischsprachige Minderheit des Kantons Bern als einzige landessprachliche Minderheit in der Schweiz ihr eigenes Presseorgan. Für die französischsprachigen Radioveranstalter ist die Situation anders. Eine bereits bestehende Förderung für Radios hat den Fortbestand und die Qualität der Berichterstattungen, insbesondere mit Blick auf die Meinungsbildung zu öffentlichen Angelegenheiten des französischsprachigen Kantonsteils, gewährleistet. So wird sichergestellt, dass auch die französischsprachige Bevölkerung des Kantons Bern über hinreichend Informationen in ihrer Amtssprache (vgl. Art. 6 KV) verfügt, um sich zu kantonalen und lokalen Themen eine Meinung zu bilden und aktiv am politischen Leben teilhaben zu können. Diese Teilhabe am politischen Leben ist, nebst dem Erhalt der Identität und der sprachlichen und kulturellen Eigenart des Berner Juras, in der Kantonsverfassung ausdrücklich vorgesehen (Art. 5 KV). Die Information der Öffentlichkeit durch die Medien erfolgt heute hauptsächlich über andere Kanäle als die rein auditive Radioberichterstattung. Insbesondere im Zug der mobilen Nutzung von Medienangeboten gewinnen Onlinemedien an Bedeutung. Gleichzeitig bleibt die gedruckte Zeitung, gerade in kleineren, lokalen Auflagen, das vorherrschende Format, um über das Lokal- oder Regionalgeschehen zu berichten. Es ist deshalb angezeigt, die bestehende Radioförderung auf alle französischsprachigen Medien auszudehnen. Dass das SStG für die französischsprachigen Medien eine direkte Förderung vorsieht – und nicht wie im IMG bloss indirekte Förderungsmassnahmen – rechtfertigt sich dadurch, dass das Ziel der Förderung – Erhalt einer qualitativen Berichterstattung über öffentliche Angelegenheiten des Berner Juras sowie des Kantons Bern im Hinblick auf eine freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung demokratischer Rechte – mit indirekten Massnahmen nicht erreicht werden dürfte. Hauptgrund dafür ist das geografisch beschränkte Marktgebiet, welches die betroffenen Medien, insbesondere das Journal du Jura, mit der Stadt Biel und dem Berner Jura abdeckt. Lokalberichterstattung ist journalistisch aufwändig; bei der vergleichsweise kleinen Auflage des Journal du Jura ist es für den Verlag entsprechend schwierig, die redaktionellen Kosten zu decken. Der Begriff der Medien richtet sich auch im Anwendungsbereich des SStG nach Artikel 2b IMG und auch der im IMG umschriebene Förderungszweck (Art. 34a) gilt sinngemäss für die französischsprachigen Medien. Zudem bleiben die bestehenden Voraussetzungen von Artikel 64 SStG gleich, insbesondere was die Beteiligung der Gemeinden an der Förderung betrifft.

3.8 Gesetzliche Grundlage für die Förderung der politischen Bildung

Mit den Veränderungen der Medienlandschaft sowie des Medienkonsums hängt auch zusammen, dass die journalistische Berichterstattung über lokale und regionale bzw. kantonale politische Themen insbesondere die jüngere Bevölkerung immer weniger erreicht und damit das Interesse daran verloren geht – mit der Folge, dass die aktive Teilnahme am politischen Leben (Wahrnehmung demokratischer Rechte) abnimmt. Dieser Tendenz soll mit spezifischer Information zur politischen Bildung (Demokratie, Politik, Rechtsstaatlichkeit, Institutionenkunde etc.) entgegengewirkt werden, indem im IMG eine gesetzliche Grundlage für die Unterstützung entsprechender Informationsangebote und Projekte geschaffen wird. Dabei kann es sich um eigene Informationsangebote des Kantons bzw. der Staatskanzlei (Rathausführungen, Projekt zur Förderung der politischen Teilhabe junger Menschen via soziale Medien z.B. Instagram) handeln. Angebote zu politischer Bildung können aber auch von oder in Zusammenarbeit mit Dritten erarbeitet werden. Hier soll die nötige gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit der Kanton Beiträge zur Umsetzung dieser Projekte und Angebote sprechen kann (Finanzhilfen). Hier steht die Unterstützung des «Polit-Forum Bern» im Vordergrund (s. weiterführend hinten Ziff. 7.1 zu Unterabschnitt 4a.3).

3.9 Auslagerung der Rechtsprechungspublikation des Verwaltungsgerichts

Hintergrund der Neuerung bildet eine erforderliche Neuausrichtung der BVR, der «Bernischen Verwaltungsrechtsprechung». Die Zeitschrift BVR existiert seit dem Jahre 1976. Sie basiert auf einer privaten Initiative und ihre Herausgeberschaft setzt sich seit jeher aus einem Kreis engagierter Juristinnen und Juristen zusammen, die hauptberuflich in Justiz, Verwaltung, Universität, Anwaltschaft oder Notariat tätig sind. Seit dem 1. Januar 2004 ist die BVR in der Rechtsform des Vereins organisiert. Herausgeber der Zeitschrift BVR ist heute somit der Verein Bernische Verwaltungsrechtsprechung. Die Zeitschrift existiert in gedruckter Form und seit 2000 in einer online-Version. In der BVR werden vorab Entscheide des Verwaltungsgerichts und weiterer Verwaltungsjustizbehörden publiziert. Die Entscheide werden von Redaktionsmitgliedern bearbeitet. Seit dem Jahre 2013 enthält die BVR offiziell die autorisierte Sammlung der Leitentscheide des Verwaltungsgerichts. Grundlage dafür ist ein zwischen dem Verein BVR und dem Verwaltungsgericht abgeschlossener Leistungsvertrag. Danach teilt das Gericht dem Verein die für die BVR-Publikation bestimmten Urteile in anonymisierter Form mit. Der Verein veröffentlicht diese Urteile in der BVR entweder im Volltext oder in Form von Rechtsprechungsberichten oder Regesten. Nebst den autorisierten Leitentscheiden des Verwaltungsgerichts werden in der BVR seit 2013 ferner veröffentlicht: Urteilsbesprechungen; Abhandlungen; jährliche Rechtsprechungsberichte über die Schwerpunkte der Rechtspflege-tätigkeit der Fachdirektionen und Rekurskommissionen; Informationen, die für die Leserschaft der BVR von Interesse sein könnten (z.B. über wichtige Gesetzesänderungen). Die übrigen Urteile des Verwaltungsgerichts werden auf der Internet-Urteilsdatenbank des Verwaltungsgerichts publiziert (<http://www.vgurteile.apps.be.ch/tribunapublikation/>).

Die Zahl der Abonentinnen und Abonnenten der Zeitschrift BVR ist – wie bei anderen Fachzeitschriften auch – seit vielen Jahren rückläufig. Die Jahresrechnungen des Vereins fielen in der Vergangenheit stets mehr oder weniger ausgeglichen aus, auch dank der jeweiligen Anpassung der Abonnementspreise und Lohnkosten. Dies hat zur Folge, dass der Verein praktisch über keine Reserven verfügt, mit denen Investitionen für eine allfällige Anpassung oder Weiterentwicklung der Informatiklösung gedeckt werden könnten. Das heutige Konzept eines selbsttragenden Vereins für die Herausgabe der BVR mit der Datenbank eBVR ist in Zukunft gefährdet. Um eine längerfristige stabile Lösung für die BVR zu finden, hat sich der Verein unter verschiedenen Optionen für eine umfassende Auslagerung der öffentlichen Aufgabe (Veröffentlichung der Leitentscheide des Verwaltungsgerichts an den Verein BVR) ausgesprochen: Die historisch gewachsene und derzeit eigentlich nur faktisch bestehende «Auslagerung» der Publikation von Leitentscheiden soll auch rechtlich auf Gesetzesstufe verankert werden (vgl. hinten Ziff. 7.1 zu Art. 22).

4. Erlassform

Beim Informationsrecht – mit den beiden Aspekten der Information von Amtes wegen und der Information auf Anfrage – handelt es sich um ein verfassungsmässiges Recht (vgl. Art. 17 und 70 KV). Die grundlegenden Bestimmungen zur Behördeninformation verlangen deshalb, wie bisher, ein formelles Gesetz. Für die neu eingeführten Förderbereiche (Medienförderung und Förderung der politischen Bildung), die Finanzhilfen vorsehen, verlangen Artikel 69 KV sowie das Staatsbeitragsrecht ebenfalls eine formell-gesetzliche Grundlage. Für Einzelheiten und Modalitäten der Förderung, wie insbesondere die genaueren Voraussetzungen, die Bemessungsgrundlagen und die Befristung der Beiträge, genügt es, wenn das Gesetz den Rahmen vorgibt und der Regierungsrat das Weitere in einer Verordnung regelt (vgl. Art. 34e und 34l IMG).

5. Rechtsvergleich

Rechtsvergleichende Ausführungen drängen sich im Bereich Medienförderung auf. Hier zeigen sowohl das geplante Bundesgesetz über ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien (sogleich Ziff. 5.1) sowie verschiedene Vorlagen in den Kantonen (hinten Ziff. 5.2), dass die Medienförderung aktuell sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene geprüft wird.

5.1 Medienförderung durch den Bund

Im August 2019 hat sich der Bundesrat für ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien ausgesprochen. Die Vorlage wird aktuell (2020/2021) in den eidgenössischen Räten beraten. Mit dem Massnahmenpaket sollen die Rahmenbedingungen für die Medien verbessert, die Medienvielfalt gestärkt und die digitale Transformation der Branche unterstützt werden. Das Massnahmenpaket beinhaltet zunächst einen Ausbau der indirekten Presseförderung durch eine Anpassung des Postgesetzes: Um die Pressevielfalt zu erhalten, soll die indirekte Presseförderung auf alle abonnierten Tages- und Wochenzeitungen ausgeweitet werden. Dazu wird die geltende Auflagenobergrenze von 40'000 Exemplaren aufgehoben, so dass neu auch nationale Zeitungstitel von der Unterstützung profitieren können. Neu werden zudem auch Zeitungen von der Förderung profitieren, welche zu einem sogenannten Kopfblattverbund mit einer Gesamtauflage von durchschnittlich mehr als 100'000 Exemplaren pro Ausgabe gehören. Mit den beiden Massnahmen können künftig rund 35 Millionen Zeitungsexemplare pro Jahr zusätzlich von der indirekten Presseförderung profitieren. Damit auch die weniger auflagenstarken Titel entlastet werden, wird der Bundesbeitrag von heute 30 auf neu 50 Millionen Franken erhöht. Somit werden alle geförderten Titel von einer höheren Zustellermässigung pro Exemplar profitieren. Zweiter Bestandteil des Massnahmenpakets bildet die Förderung von Online-Medien: Um die Medienbranche bei der digitalen Transformation zu unterstützen, sollen neu auch Online-Medien gefördert werden. Dafür will der Bundesrat jährlich 30 Millionen Franken allgemeine Bundesmittel zur Verfügung stellen. Unterstützt werden Online-Medien, die auf Erträge der Leserschaft zählen können. Angerechnet werden Einnahmen aus Online-Abos, Tagespässen oder Einzelabrufen sowie freiwillige Beiträge der Leserschaft. Die Verlage erhalten so einen zusätzlichen Anreiz, digitale Angebote zu entwickeln, die ein zahlungsbereites Publikum erreichen. Die Unterstützung soll wie bei der indirekten Presseförderung an formale Voraussetzungen geknüpft werden, zum Beispiel an die klare Trennung von redaktionellen Inhalten und Werbung, die Ausrichtung auf ein breites Publikum und die Anerkennung von Branchenrichtlinien zur journalistischen Praxis. Umgesetzt wird diese Massnahme durch ein neues auf zehn Jahre befristetes Gesetz. Die Unterstützung soll sich am Publikumsumsatz bemessen und degressiv ausgestaltet werden. Damit nimmt der Anteil der Unterstützung mit zunehmender Höhe des Umsatzes ab. Dies führt zu einer stärkeren Unterstützung von Medienangeboten mit einer regionalen Ausrichtung. Dabei wird die Marktgrösse der Sprachregionen berücksichtigt. Das Massnahmenpaket umfasst drittens über eine Revision des Radio- und TV-Gesetzes

weitere Massnahmen für das ganze Mediensystem der Schweiz. Dazu gehört, dass Aus- und Weiterbildungsinstitutionen, nationale Nachrichtenagenturen oder Selbstregulierungsorganisationen unterstützt werden. Diese Institutionen sind für das Mediensystem von grosser Bedeutung. Zusätzlich sieht der Bundesrat vor, dass IT-Projekte unterstützt werden können, vor allem solche, die der ganzen Branche zur Verfügung stehen. Davon profitieren somit unabhängig vom Geschäftsmodell alle Online-Medien, also auch Gratisangebote. Denkbar wäre zum Beispiel, den Aufbau einer gemeinsamen Plattform zu unterstützen. Finanziert werden diese allgemeinen Massnahmen mit maximal 2 Prozent aus dem Ertrag der Radio- und Fernsehgebühr.

Der Ständerat befasste sich in der Wintersession 2020 mit dem Massnahmenpaket und beschloss zusätzlich zu den im Massnahmenpaket vorgesehenen Förderungen einen Ausbau der Zustellermässigung für die Mitgliedschafts- und Stiftungspressen von heute 20 auf 30 Millionen Franken sowie die Förderung der Früh- und Sonntagszustellung von Printmedien durch Private mit 40 Millionen Franken. Online-Medien sollen wie im Massnahmenpaket vorgesehen mit 30 Millionen Franken gefördert werden. Der Nationalrat stimmte diesen Beschlüssen in der Frühlingssession 2021 zu. Gescheitert ist jedoch ein Antrag der Kommission zur Mitfinanzierung des Bundes von Mediengutscheinen für junge Erwachsene. Zur Bereinigung noch bestehender Differenzen (maximaler Anteil der anrechenbaren Kosten; Beschränkung der Geltungsdauer des Gesetzes auf fünf Jahre) geht das Geschäft in den Ständerat, der darüber in der Sommersession 2021 beraten soll.

5.2 Medienförderung in den Kantonen

In verschiedenen Kantonen werden Medien gefördert oder sind aktuell Projekte oder Vorlagen zur Medienförderung in Arbeit:

Im Kanton *Graubünden* wurde unter dem Namen «Fundaziun Medias Rumantschas» (FMR) eine unabhängige Nachrichtenagentur in der Form einer Stiftung aufgebaut. Diese verfügt über eine zwölfköpfige Printredaktion, welche die produzierten Texte primär den rätoromanischen Zeitungen kostenlos zur Verfügung stellt. FMR fördert aber nicht nur die Presse, sondern die gesamte rätoromanische Medienlandschaft mit drei Zeitungen inkl. der Tageszeitung *La Quotidiana* sowie dem Rätoromanischen Radio und Fernsehen RTR. Sie ist nicht nur eine Nachrichtenagentur im klassischen Sinne, sondern gestaltet auch selbst einen Teil der Zeitungen. Ziel ist es, den rätoromanischen Medienplatz zu stärken und auch in Zukunft Angebote in Ton, Bild und Text zu gewährleisten. An der Finanzierung beteiligen sich der Bund und der Kanton Graubünden.

Der Kanton *Waadt* hat anfangs 2020 ein «Projet de décret instituant des mesures de soutien à la diversité des médias» lanciert. In diesem auf fünf Jahre befristeten Dekretsentwurf werden eine Vielzahl an Massnahmen vorgeschlagen (Einführung von bezahlten Anzeigen und Kauf von Werbeflächen zur Unterstützung der institutionellen Kommunikation von öffentlichem Interesse; Unterstützung der Ausbildung von Journalistinnen und Journalisten; Unterstützung von (ev. regionalen) Nachrichtenagenturen; Innovationshilfen wie insb. Finanzierung einer Studie sowie Schaffung einer Plattform, die die bestehenden kostenpflichtigen Medienangebote (Abo) mit Bezug zu VD zusammenfügt; virtueller Kiosk als einheitlicher Zugang zur Onlineplattform, Finanzierung einer Untersuchung zu neuen Geschäftsmodellen der Medien und zum Medienkonsum, Finanzierung einer Untersuchung zur aktuellen medienmässigen Abdeckung im Kanton; Vergabe von Leistungsaufträgen für journalistische Angebote in einer Region; Förderung der Information und Meinungsbildung sowie des Medienzugangs der Jugendlichen, insb. durch verbilligten Zugang zur Onlineplattform sowie durch Kauf von Medien-Abonnementen für Schulen).

Im Kanton Genf ist ein von Parlamentarierinnen und Parlamentariern lanciertes «Projet de loi sur la Fondation genevoise pour la diversité des médias écrits» pendent, das die Schaffung einer Stiftung zur Unterstützung von neuen Schriftmedien (print oder elektronisch) und von redaktionellen Inhalten vorsieht.³¹

³¹ Für Einzelheiten s. [PL 12307-A](#)

Massnahmen zur Förderung der Medien sind somit insbesondere in der Westschweiz und im mehrsprachigen Kanton Graubünden vorgehoben. Zum einen geschieht dies in der Romandie auf interkantonalen Ebene der Westschweizer Regierungskonferenz CGSO/WRK, zum anderen kennen einige Städte Massnahmen zur Unterstützung der lokalen Medien (z.B. Stadt Lausanne).

6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Die (durch die Corona-Pandemie noch zusätzlich) gebeutelte Medienbranche erhofft sich auch vom Kanton Bern rasche und umfassende Unterstützung. Gleichzeitig gilt es zu berücksichtigen, dass die anhaltende Krise die finanzpolitische Lage des Kantons sowohl kurz- wie mittelfristig stark belasten wird. Bei der frühestens möglichen Inkraftsetzung des IMG im Jahr 2022 wird die Initiierung und Umsetzung möglicher Fördermassnahmen von der finanziellen Situation des Kantons abhängen.

Da der Kanton Bern mit der Medienförderung weitgehend unbekanntes Terrain betritt, gilt es in der Verordnung zum IMG die Förderkriterien und die Leitplanken für die Umsetzung der Medienförderung zu definieren. Zudem sieht Unterabschnitt 4a.4 mit Artikel 34m IMG vor, dass die Massnahmen zur Förderung der Medien (Unterabschnitt 4a.1), zur Förderung der Medienkompetenz (Unterabschnitt 4a.2) sowie zur Förderung der politischen Bildung (Unterabschnitt 4a.3) periodisch evaluiert werden. Der Regierungsrat überprüft dabei die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Förderungsmassnahmen, insb. in Bezug auf die Vielfalt von Medienangeboten mit Berichterstattungen zu kantonalen und regionalen Themen, auf die Wirkung der geförderten Medienkompetenz (Art. 34f IMG) sowie die Nutzung von Angeboten der politischen Bildung (Art. 34g IMG).

7. Erläuterungen zu den Artikeln

7.1 Gesetz über die Information und die Medienförderung (IMG)

Ingress

Bislang enthielt das IG im Ingress keinen Hinweis auf die Bestimmungen der Kantonsverfassung, auf die es sich stützt bzw. die mit dem IG ausgeführt werden. Im Zug der Erweiterung des Geltungsbereichs ist nun auf die Verfassungsgrundlagen zu verweisen: Artikel 17 Absatz 3 KV (Öffentlichkeitsprinzip), Artikel 46 (Förderung der Unabhängigkeit und Vielfalt der Medien) und Artikel 70 (Pflicht der Behörden zur Information).

Gesetzestitel

Neu werden Bestimmungen zur Medienförderung ins Gesetz aufgenommen. Diese wesentlichen Erweiterungen des Regelungsgegenstands und des Zwecks des Gesetzes rechtfertigen eine Erweiterung des Titels: Das Gesetz heisst neu «Gesetz über die Information und die Medienförderung (IMG)».

Titel von Abschnitt 1.1 – Gegenstand und Zweck

Gegenstand und Zweck gehören zu den einleitenden Bestimmungen eines Gesetzes. Der Abschnittstitel 1.1 (bisher nur «Zweck») ist deshalb um den Aspekt des Regelungsgegenstandes zu ergänzen.

Artikel 1 – Gegenstand

Neu zum Regelungsgegenstand gemäss Artikel 1 Absatz 1 dazu kommen die Kommunikation zwischen Behörden und Bevölkerung (Abs. 1 Bst. b) sowie die Förderbereiche Medienförderung (Bst. d), Förderung der Medienkompetenz (Bst. e) und Förderung der politischen Bildung (Bst. f). Der Regelungsgegenstand des Zugangs zu Informationen (Bst. b) erfährt eine redaktionelle Änderung, indem auf den Aktenbegriff verzichtet wird (dazu vorne Ziff. 3.3). Eine materielle Änderung des bisher als «Akteneinsichtsrecht» bezeichneten Anspruchs geht damit nicht einher.

Artikel 1a (neu) – Zweck

Die Zwecke des Gesetzes sind neu in einem eigenen Artikel aufgezählt; sie bildeten indes bereits bis anhin die Gründe für die staatliche Informationstätigkeit (von Amtes wegen sowie auf Anfrage): Transparenz (Bst. a), freie Meinungsbildung mit Blick auf die Wahrnehmung demokratischer Rechte (Bst. b) sowie Erleichterung der Kontrolle des staatlichen Handelns (Bst. c). Kontrolle meint hier zunächst allgemein, dass die Bevölkerung aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips die Möglichkeit hat, Einblick in die Tätigkeit der Behörden zu haben und die Rechtmässigkeit des staatlichen Handelns prüfen zu können. In der Folge kann die Kontrolle dazu führen, dass auf individualrechtlicher, aufsichtsrechtlicher oder politischer Ebene entsprechende Schritte eingeleitet werden. Schliesslich meint Kontrolle im hier interessierenden Zusammenhang auch Kontrolle durch die Medien (sog. vierte Gewalt; vgl. vorne 2.3.2).

Artikel 2 – Geltungsbereich

Die Änderungen in Artikel 2 sind rein redaktionell: In Absatz 2 Buchstabe a wird «Staat» durch den inzwischen gebräuchlichen Begriff «Kanton» ersetzt. Absatz 3 wird sprachlich verbessert und es wird nicht mehr von «Prozessgesetzen» gesprochen, sondern die gebräuchliche Formulierung anhand der für das jeweilige Rechtsgebiet anwendbaren Verfahrensordnung verwendet (vgl. Art. 26 KDSG; so auch hinten zu Art. 9, 22 und 29 IMG).

Artikel 2a (neu) – Information

Das IMG regelt die Information und Kommunikation der staatlichen Behörden (Information auf Amtes wegen sowie auf Anfrage) neu durchgehend anhand des technologie- und trägerneutralen Begriffs der «Information»; auf Begriffe wie «Akten», «Unterlagen» etc. wird verzichtet (s. vorne Ziff. 3.3). Artikel 2a umschreibt, im Sinn einer Legaldefinition, was mit Informationen im Sinn des IMG gemeint ist. Die wesentlichen Begriffselemente sind:

- Aufzeichnungen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Kantons betreffen
- Unabhängigkeit von Darstellungsform (z.B. Text, Zeichnung, Plan, Statistik, Grafik, Gutachten, Bericht, Entscheid etc.) und Informationsträger (Papier, elektronische Datenträger wie bspw. elektronische Nachrichten oder über Internet verbreitete Seiten, Datenbanken, Geschäftsverwaltungssysteme etc.).
- Definitive/fertige Aufzeichnungen
- Keine Aufzeichnungen zum persönlichen Gebrauch

Artikel 2b (neu) – Medien

Das IMG enthält neu grundsätzliche Bestimmungen zur Medienförderung (zu den Gründen vorne Ziff. 2.3; zu den Grundzügen der Regelung vorne Ziff. 3.7.2). Dies macht begrifflich und inhaltlich Abgrenzungen von Medienformen nötig, die nicht unter das IMG fallen. Zu den Begriffen «Medien», «Medienbeitrag» oder «Medienanbieter» etc. bestehen kaum etablierte Definitionen. Auch das Bundesrecht enthält kaum aussagekräftige Begriffsbestimmungen. Bei der Definition von Artikel 2b handelt es sich demnach nicht um eine allgemeingültige oder vorbestehende Begriffsbestimmung, sondern um eine zum Zweck der kantonalen Medienförderung stipulierte Begriffsbestimmung. Diese Definition klärt, in Kombination mit dem gesetzlich umschriebenen Zweck der Medienförderung nach Artikel 34a, nach welchen Kriterien Medien bzw. Medienangebote von der Förderung profitieren sollen. Mit der gesetzlichen Begriffsbestimmung wird gewährleistet, dass die Ziele der staatlichen Unterstützung erreicht werden und diejenigen Organisationen und Akteure der Medienbranche von der staatlichen Unterstützung profitieren, die sich durch qualitative Berichterstattung zu kantonalen, regionalen und lokalen Themen des öffentlichen und politischen Geschehens auszeichnen (s. zum Zweck der Medienförderung hinten Ziff. 7.1 zu Art. 34a). Artikel 2b legt fest, was unter «Medien» im Sinn dieses Gesetzes zu verstehen ist. Begriffselemente sind:

- 1) Organisationen oder Personen (einzelne Medienschaffende), ohne Einschränkungen hinsichtlich der Art des Mediums (Print, audio [Radio], audiovisuell [TV, Video], Online). Im Gegensatz zur

Rechtslage beim Bund (s. vorne 3.7.1) bestehen für den Kanton Bern keine verfassungsmässigen Einschränkungen hinsichtlich der grundsätzlichen Kompetenz zur Förderung der Medien. Einzelpersonen sind zwar vom gesetzlich definierten Medienbegriff umfasst. Die konkreten Fördermassnahmen (Art. 34c IMG) sehen eine Unterstützung indes nur für Organisationen vor; einzelne Medienschaffende können aber in der Folge ihrerseits von der Förderung der in Artikel 34c vorgesehenen Organisationen profitieren (s. eingehend hinten Ziff. 7.1 zu Art. 34c).

- 2) Zugänglichkeit der Informationen und Medienbeiträge für die Allgemeinheit (Abgrenzung von selektiven Informationsangeboten). Mit selektiven Informationsangeboten sind nicht Bezahlmodelle für kostenpflichtige Angebote gemeint, bei welchen die Zugänglichkeit von einer Bezahlung abhängig gemacht wird (sog. Bezahlschranke; s. dazu sogleich 5), sondern anderweitige Schranken wie Mitgliedschaften o.ä., die es nur einem bestimmten Publikum oder Adressatenkreis ermöglichen, das Medienangebot zur Kenntnis zu nehmen.
- 3) Erstellung der Medienangebote nach redaktionellen und publizistischen Kriterien: Die Organisation oder Person (Medienschaffende) übernimmt eine publizistische Verantwortung für die Gestaltung, die Bearbeitung und den Inhalt ihres Angebots. Dies grenzt die förderungsberechtigten Inhalte zum einen vom kommerziellen Werbeteil ab und zum anderen von Plattformdiensten, Internet-Zugangs- und Hosting-Anbietern, welche nur Inhalte Dritter durchleiten und keine hinreichende publizistische Verantwortung übernehmen.
- 4) Erfüllung der Branchenregeln der journalistischen Praxis: Unterstützt werden sollen Medienschaffende bzw. Organisationen, welche die etablierten medienethischen Grundsätze in Form des 'Journalistenkodex' des Presserates erfüllen (Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten), die sich an alle Schweizer Medienunternehmen richten.³²

Gratiszeitungen fallen ebenfalls unter den Medienbegriff von Artikel 2b IMG. Die schwergewichtige oder hauptsächlichliche Finanzierung des Medienangebots über (freiwillige oder obligatorische) finanzielle Gegenleistungen der Nutzerinnen und Nutzer (sog. «Bezahlmedien») bildet kein Element des Medienbegriffs.

Die als Postulat angenommene Motion 116-2020 («Gratiszeitungen in Gefahr!») verlangt, dass Gratiszeitungen, die Medienschaffende beschäftigen und deren redaktionelle Inhalte mindestens 30 Prozent ausmachen, vom Kanton finanziell unterstützt werden. Der Regierungsrat hat in seiner Antwort auf die Motion festgehalten, dass Gratismedien zwar, wie Bezahlmedien, einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Diskurs leisten. In Bezug auf die Finanzierung stellt die ausschliesslich durch Inserate oder anderweitige Geldquellen als Abonnements finanzierte Presse (Gratiszeitungen) jedoch eine Wirtschaftsbranche dar, die mit anderen kommerziell tätigen Unternehmen gleichzusetzen ist. Mit ihrem Geschäftsmodell entscheiden sich Gratiszeitungen für die Finanzierung durch Werbeeinnahmen unter (vollständigem oder teilweise) Verzicht auf Publikumseinnahmen. In der Debatte im Grossen Rat äusserte eine Mehrheit Zweifel, ob das Geschäftsmodell der «Bezahlmedien» gegenüber jenem von «Gratiszeitungen» zu bevorzugen sei, da dies zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen würde.

Die Prüfung des Postulats im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Geschäfts ergab Folgendes: Die Bestimmungen des IMG zur Medienförderung (eingehend unten Ziff. 7.1 zu Art. 34a ff.) basieren auf dem Grundsatz, dass staatliche Medienförderung nicht direkt, im Sinn einer Subventionierung der einzelnen Medien oder Medienangebote, erfolgen soll, sondern *indirekt* ausgestaltet wird: Indem bessere Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der lokal und regional berichtenden Medien geschaffen und Akteure im direkten Umfeld dieser Medien finanziell unterstützt werden, profitieren die Medien von der staatlichen Förderung (vgl. die Fördermassnahmen gemäss Art. 34c IMG). Eine bloss indirekte Medienförderung ergibt sich aus dem zentralen Erfordernis der Unabhängigkeit der Medien (vgl. Art. 46 KV). Die Bedenken einer staatlichen Einflussnahme auf die Berichterstattung sind bei einer direkten Förderung berechtigt: Direkte staatliche Förderung kann dazu führen, dass eine eigenständige, kritische mediale Berichter-

³² S. Journalistenkodex (Richtlinien und Erklärung) des Schweizer Presserats: <https://presserat.ch/journalistenkodex/>

stattung aufgrund der Abhängigkeit vom staatlichen Geldgeber unterbleibt (s. Ziff. 7.1 zu Art. 34b). Gerade zur Wahrung der Unabhängigkeit der Medien hat der Grosse Rat, gestützt auf die Vorschläge der Regierung, denn auch die Prüfung einer bloss *indirekten* Medienförderung vorgegeben (vorne Ziff. 2.3.3). Eine direkte finanzielle Förderung von Medien ist im IMG deshalb nicht vorgesehen (vgl. zur Förderung nach SStG hinten Ziff. 7.2). «Bezahlmedien» und «Gratismedien» (unabhängig vom redaktionellen Anteil) werden in den Bestimmungen des IMG zur Medienförderung gleich behandelt. Eine Ausnahme vom Grundsatz der indirekten Förderung ausschliesslich zugunsten der Gratismedien ist aus Gründen der Gleichbehandlung der verschiedenen Geschäftsmodelle nicht gerechtfertigt. Gratismedien profitieren jedoch, gleich wie die übrigen redaktionell tätigen Medien mit kantonaler und lokaler Berichterstattung, von den vorgesehenen Förderungsmassnahmen gemäss Artikel 34c IMG. Zusammenfassend fallen Gratismedien unter den Medienbegriff von Artikel 2b IMG. Eine spezifische, direkte finanzielle Förderung der Gratismedien ist – wie auch für die Bezahlmedien – nicht vorgesehen. Der Regierungsrat wird im Rahmen der Jahresberichterstattung zu hängigen Vorstössen die Abschreibung des Postulats beantragen.

Artikel 6 – Information

Der Vorbehalt der Grossratsgesetzgebung in Artikel 6 IMG ist allgemeiner zu fassen und nicht wie bisher bloss auf den Schutz der Persönlichkeit zu beschränken (vgl. auch Art. 18 IMG); Informationsgrundsätze ergeben sich grossratsseitig z.B. auch aus Artikel 49 und 50 der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 (GO).³³

Artikel 7 – Regierungsrat

Artikel 7 regelte bis anhin die Nicht-Öffentlichkeit der Sitzungen. An den Sitzungen des Regierungsrats sind die physische Anwesenheit Dritter oder Bild- und Tonaufnahmen bzw. -übertragungen nicht erlaubt. Die gesetzliche Regelung wird nun ergänzt durch eine Ausdehnung des Grundsatzes der Nicht-Öffentlichkeit auf die den Sitzungen unmittelbar vorangehenden Entscheidungsverfahren. Dabei handelt es sich freilich nicht um eine echte Ausdehnung, sondern nur um eine Übertragung des geltenden Verordnungsrechts auf die gebotene Gesetzesstufe. Vertraulich ist demnach insbesondere das Mitberichtsverfahren (vgl. Art. 25a der Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren [VMV])³⁴. Eine analoge Regelung findet sich auf Bundesebene ebenfalls auf Gesetzesstufe (vgl. Art. 8 Abs. 1 BGÖ). Nicht öffentlich sind zudem sonstige Unterlagen, die im Vorfeld von Regierungsratsbeschlüssen der Entscheidfindung des Kollegiums dienen. Damit sind sämtliche dokumentierten Informationen gemeint, wie bspw. auch im Vorfeld von Regierungssitzungen verfasste elektronische Nachrichten u.dgl.

Mit der zweiten Änderung und der Streichung der Delegationen erfolgt eine redaktionelle Vereinfachung (vgl. auch Art. 9 und 10 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG]³⁵).

Artikel 9

Die Anpassungen sind rein redaktionell; es wird der gebräuchliche Begriff der «für das betreffende Rechtsgebiet anwendbaren Verfahrensordnung» verwendet (vgl. z.B. Art. 26 KDSG; vgl. auch die Änderung von Art. 2 Abs. 3 IMG).

Artikel 11 – Sitzungen [der Gemeindeversammlungen und Gemeindebehörden]

Absatz 2 der Bestimmung regelt bis anhin nur die Bild- und Tonaufzeichnungen oder -übertragung der Sitzungen durch Medienschaffende. Inzwischen kennen gewisse Gemeinden auch die Aufzeichnung und Übertragung durch den Rat selber (vgl. bspw. Art. 9 des Geschäftsreglements vom 12. März 2009 des Stadtrats von Bern [Stadtratsreglement; GRSR]³⁶). Artikel 11 Absatz 2 IMG ist entsprechend zu ergänzen.

³³ BSG 151.211

³⁴ BSG 152.025

³⁵ BSG 152.01

³⁶ SSSB 151.21

Titel von Kapitel 3 – Information der Öffentlichkeit

Anstatt den engeren, auf Personen bezogenen Begriff der «Bevölkerung» zu verwenden, ist allgemeiner von «Öffentlichkeit» zu sprechen. Eine Rechtsänderung geht damit nicht einher.

Artikel 14 – Allgemeines

Artikel 14 enthält allgemeine Grundsätze, die sowohl für die Information von Amtes wegen gelten (näher geregelt in Art. 16 ff.), als auch der Information auf Anfrage (näher geregelt in Art. 27 ff.). Die Grundsätze bleiben unverändert, aber werden in einem neuen Absatz 1a ergänzt um den Aspekt der Kommunikation zwischen Behörden und Bevölkerung (vgl. bereits die Erweiterung des Regelungsgegenstandes von Art. 1 Abs. 1). Die Aufgabe der Behörden zur Kommunikation ist nicht als konsequente Verpflichtung zu verstehen; zum einen eignen sich nicht alle staatlichen Aufgaben gleichermaßen zur gleichsam freien Kommunikation (z.B. Gerichtsverfahren, notorische oder querulatorische Eingaben o.ä.). Zudem können der Kommunikationstätigkeit auch Ressourcenüberlegungen im Weg stehen. Die Ergänzung von Artikel 14 Absatz 1a ist demnach programmatischer Natur.

Artikel 14a (neu) – Zugänglichkeit

Absatz 1

Auch Menschen mit besonderen Bedürfnissen müssen ihre Rechte und Pflichten wahrnehmen können. Wenn Informationen für die Allgemeinheit bestimmt sind, muss der Kanton sicherstellen, dass möglichst alle auf diese Informationen zugreifen können und die Inhalte verstehen. Die Bundesverfassung schützt Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung (vgl. Art. 8 Abs. 2 BV).³⁷ Auch das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG³⁸) verpflichtet die Kantone, Massnahmen zu ergreifen, um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen (Art. 5 Abs. 1 BehiG). Im Verkehr mit der Bevölkerung müssen die Behörden Rücksicht nehmen auf die besonderen Anliegen der Sprach-, Hör- oder Sehbehinderten (Art. 14 Abs. 1 BehiG). Die Schweiz hat sich zudem durch den 2013 erfolgten Beitritt zum UNO-Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen³⁹ verpflichtet, die selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu gewährleisten (vgl. Art. 9 und 21 BRK). Eingeschränkt wird das Benachteiligungsverbot durch das Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss Artikel 5 Absatz 2 BV und Artikel 11 Absatz 1 BehiG.

Zentral ist ein barrierefreier Zugang zu Informationen und Dienstleistungen. Die unterschiedlichen «Behinderungen» führen zu unterschiedlichen Anforderungen an die Barrierefreiheit. Damit digitale Informationen für Menschen mit Sehbehinderungen oder für motorisch beeinträchtigte Menschen zugänglich sind, braucht es v.a. technische Vorkehrungen (vgl. Abs. 2). Gehörlose Menschen und Menschen mit einer angeborenen Hörbehinderung sowie Menschen mit einer kognitiven Behinderung sind auf Informationen in anderen Sprachformen wie Leichte Sprache oder Gebärdensprache angewiesen. Sprachliche Barrieren gibt es auch für Menschen mit Leseschwierigkeiten und Menschen, die nur Grundkenntnisse dieser Sprache haben. Der eCH Accessibility Standard sieht deshalb alternative Kommunikationsformen vor. So sollen Informationen zu zentralen Lebensbereichen in Leichter Sprache und in Gebärdensprache zur Verfügung gestellt werden. Informationen zu weiteren Lebensbereichen sollen im Rahmen der Verhältnismässigkeit in Leichter Sprache und in Gebärdensprache zur Verfügung gestellt werden. Auch für Informationen für die breite Öffentlichkeit wird die Berücksichtigung der Leichten Sprache und Gebärdensprache empfohlen. Zentral sind etwa Informationen zum Schutz von Leben und Gesundheit, z.B. Anleitungen und Warnungen in konkreten Katastrophensituationen.⁴⁰ Die Leichte Sprache ist ein Hilfsmittel, das Menschen mit kognitiven Einschränkungen, mit Leseschwierigkeiten oder mit geringen Sprachkenntnissen den Zugang zu Informationen ermöglicht. Sie vereinfacht Texte sprachlich und teilweise auch inhaltlich. Im deutschen Sprachraum basiert die Leichte Sprache auf relativ eng definierten Regelwerken.

³⁷ Vgl. auch Art. 35 Abs. 2 BV: Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.

³⁸ SR 151.3

³⁹ BRK (nicht offizielle Abkürzung); SR 0.109

⁴⁰ eCH-0059 Accessibility Standard, Version 3.0 vom 25.06.2020, S. 7 und 9-10 (<http://www.ech.ch/de/dokument/45a5ea94-5955-4206-a647-0f795b5f72b2>)

Im Gegensatz dazu ist die einfache Sprache weniger strikt geregelt und für etwas geübtere Leserinnen und Leser geeignet. Im französischen Sprachraum gibt es diese Unterscheidung nicht.⁴¹

Der Grosse Rat hat in der Herbstsession 2019 den Regierungsrat beauftragt zu prüfen, welche Teile des kantonalen Internetauftritts und des kantonalen Informationsmaterials in Leichter Sprache angeboten werden sollen.⁴² Der Bericht zur Umsetzung der Motion legt den Schwerpunkt auf eine breite Anwendung einer leicht verständlichen Sprache, also im Deutschen der einfachen Sprache. Übersetzungen in Leichte Sprache sollen dort zur Anwendung kommen, wo es um den Schutz von Leben und Gesundheit geht oder wo Menschen mit Behinderungen ein primäres Zielpublikum sind. Aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips gilt, dass kein Anspruch auf Beseitigung oder Unterlassen von Benachteiligungen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen besteht, wenn ein Missverhältnis zwischen dem Nutzen und dem Aufwand vorliegt.⁴³ Der Vorbehalt «soweit möglich und geboten» weist darauf hin, dass der zusätzliche Ressourcenaufwand, etwa für Übersetzungen in Leichte Sprache oder Gebärdensprache, gegenüber dem Nutzen verhältnismässig sein muss. Der Nutzen ist zum Beispiel abhängig von der Notwendigkeit und Dringlichkeit der Informationen, deren Auswirkungen auf Leben und Gesundheit sowie auf den Lebensalltag, von der Anzahl Personen, die vom Angebot profitieren, oder davon, wie lange die Information nachgefragt wird.⁴⁴

Grundsätzlich muss die Information und Kommunikation der Behörden für Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Bern mit oder ohne Behinderungen verständlich sein. Nur so können sie staatliches Handeln nachvollziehen, kontrollieren und daran teilhaben, ihre politischen und persönlichen Rechte sowie ihre Pflichten wahrnehmen. Verständlichkeit bietet auch Rechtsicherheit und Schutz vor ungleicher Behandlung.⁴⁵

Absatz 2

Während Absatz 1 die allgemeine Zugänglichkeit (und Verständlichkeit) der Informationen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen regelt, verweist Absatz 2 hinsichtlich der Zugänglichkeit der digitalen Leistungen auf das E-DVG. In Artikel 8 E-DVG ist der Grundsatz der digitalen Inklusion verankert, der sicherstellen soll, dass digitale Leistungen von allen Menschen genutzt werden können. Die stetige Digitalisierung der Verwaltung soll nicht dazu führen, dass bestimmte Personen von der Interaktion mit Behörden aufgrund von technischen Hindernissen ausgeschlossen werden. Wie im Vortrag zu Artikel 8 E-DVG ausgeführt, gehört zur einfachen Nutzung von Leistungen eine intuitive, sich möglichst von selbst erschliessende Bedienung (Usability), und die Beachtung anerkannter Normen und Praktiken bei der Gestaltung von Benutzeroberflächen (Ergonomie). Weiter sollen zur Umsetzung der Barrierefreiheit die internationalen technischen Standards eingehalten werden, damit bspw. auch blinde Menschen die Webseiten der Behörden mit entsprechenden Hilfsprogrammen nutzen können.

Artikel 15 – Bedürfnisse der Medien

Alle bisherigen Regelungen, welche die Medien betreffen, werden in Artikel 15 zusammengefasst. Das Gleichbehandlungsgebot der Medien (bisher Art. 16 Abs. 3 IG) wird dafür in Artikel 15 verschoben (Abs. 1), wobei auf die Präzisierung bzw. Relativierung, dass das Gleichbehandlung «grundsätzlich» gilt (vgl. bisheriger Wortlaut von Art. 16 Abs. 3 IG), verzichtet wird. Zudem erfährt die Bestimmung eine sprachliche Optimierung.

Artikel 15a (neu) – Akkreditierung von Medienschaffenden

Das Akkreditierungswesen wird stark vereinfacht und kann deswegen auf eine (neue) Bestimmung reduziert werden (Aufhebung von Kap. 4; vgl. für die Gründe vorne Ziff. 3.5): Absatz 1, der für die kantonalen Behörden mit Ausnahme der Justiz gilt (vgl. Abs. 4), sieht neu vor, dass die Akkreditierung für Medienschaffende nicht in jedem Fall vorgeschrieben ist, sondern die Behörden eine Akkreditierung vorsehen

⁴¹ Vgl. EBGB Faktenblatt Leichte Sprache ([file:///C:/Users/mdqq/Downloads/Faktenblatt%20Leichte%20Sprache%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/mdqq/Downloads/Faktenblatt%20Leichte%20Sprache%20(4).pdf)), S. 1-2

⁴² Siehe Motion 242-2018 Sancar (Grüne, Bern) «Leichte Sprache beim Internetauftritt und Informationsmaterial des Kantons Bern», angenommen mit 93 zu 52 Stimmen bei 3 Enthaltungen. Der Regierungsrat hatte die Annahme der Richtlinienmotion beantragt.

⁴³ Vgl. Alexandra Caplazi, Klärung rechtliche Verpflichtung: Leichte Sprache und Gebärdensprache (Schlussbericht zuhanden EDI, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB (Olten, 04.06.2018; angepasste Version vom 08.03.2019), S. 16.

⁴⁴ Vgl. Caplazi, S. 16-18

⁴⁵ Vgl. Caplazi, S. 13-14

«können», oder aber auch eine blosser Ausweispflicht genügen kann (d.h. ein Ausweis, der den Eintrag im Berufsregister bestätigt), damit dort, wo nur Medien Zugang haben sollen, auch nur Medien zugelassen werden. Bei Medienkonferenzen ist eine Akkreditierung weiterhin dann vorausgesetzt, wenn für die entsprechende Behörde nach wie vor eine Akkreditierungspflicht besteht (Abs. 2). Andernfalls reicht die blosser Ausweisung als Journalistin oder Journalist (Ausweis gemäss Berufsregister). Mit dieser Anpassung reduziert sich einerseits der für die Ausstellung und Kontrolle der Akkreditierungen erforderliche behördliche Aufwand beträchtlich, zum anderen stellt es eine Vereinfachung für die Medienschaffenden dar. Ähnliche Bestimmungen kennen z.B. die Kantone Zürich und Freiburg.⁴⁶ Die Einzelheiten einer allfälligen Akkreditierungspflicht, der Entzug sowie die bereits bisher auf Verordnungsstufe geregelten Aspekte regelt der Regierungsrat (Abs. 3).

Unverändert bleibt, dass die Justizbehörden sowie die Gemeinden und Landeskirchen die Akkreditierung selbständig regeln (können) (vgl. Abs. 4; bisher Art. 33 und 34 IG). Vgl. für die Justiz Art. 16 ff. des Informationsreglements vom 12.11.2010 der Zivil-, Straf- und Jugendgerichtsbehörden (IR ZSJ)⁴⁷ sowie Art. 40 ff. des Organisationsreglements des Verwaltungsgerichts vom 22.9.2010 (OrR VG)⁴⁸.

Artikel 15b (neu) – Bekanntgabe von Personendaten im Internet

Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe c und 16a Absatz 1 IMG sehen die Veröffentlichung von behördlichen Informationen im Internet vor. Damit kann die Bekanntgabe von Personendaten in elektronischer Form, insbesondere im Internet, einhergehen, soweit dies zur Erfüllung des Informationsauftrags gemäss Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe a IMG erforderlich ist. Für diese Form der Datenbekanntgabe wird mit Artikel 15b die nötige gesetzliche Grundlage geschaffen (vgl. für das Bundesrecht Art. 19 Abs. 3bis des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, DSG⁴⁹). Im Internet publizierte Daten sind grundsätzlich weltweit abrufbar, so dass der Eindruck entstehen könnte, dass auch die Voraussetzungen für die Bekanntgabe ins Ausland (Art. 14a KDSG) erfüllt sein müssten. Im Bundesrecht stellt der heutige Artikel 5 der Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VD SG⁵⁰) klar, dass die Veröffentlichung von Personendaten im Internet nicht als Übermittlung ins Ausland gilt (gesetzliche Fiktion). Mit der ausdrücklichen Erlaubnis der Internetpublikation im Gesetz erübrigt sich eine entsprechende Klarstellung, da die weltweite Zugänglichkeit von Inhalten zur Natur des Internets gehört. Im Rahmen der Interessenabwägung nach Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe a sind allerdings auch allfällige besondere Risiken für die betroffenen Personen zu berücksichtigen, welche sich aus der Veröffentlichung von Personendaten im Internet ergeben. Da das Internet, insbesondere aufgrund diverser Archivierungsdienste, «nicht vergisst», ist bei der Beurteilung, ob die Veröffentlichung von Personendaten tatsächlich notwendig ist, ein allfälliges Missbrauchspotential zu antizipieren sowie die Weiterverbreitung der Daten durch Archivierungsdienste zu berücksichtigen. Gegebenenfalls ist auf die Information zu verzichten oder sie ist einzuschränken. Dies ergibt sich aus der generellen Anforderung des Verhältnismässigkeitsprinzips, wonach die Veröffentlichung zur Erfüllung der staatlichen Informationstätigkeit erforderlich sein muss. Absatz 2 konkretisiert den Grundsatz der Verhältnismässigkeit in zeitlicher Hinsicht: Ist der Informationsauftrag erfüllt und besteht das öffentliche Interesse an der Zugänglichmachung der Personendaten nach dem Öffentlichkeitsprinzip nicht mehr, so sind die betreffenden Daten wieder zu entfernen (vgl. auch Art. 19 Abs. 1 KDSG). Die Pflicht zur Löschung bedeutet nicht, dass die Information integral aus dem Internet entfernt werden muss. Datenschutzrechtlich relevant und von der Lösungsverpflichtung erfasst ist immer nur die direkte Bearbeitung von Personendaten durch die verantwortliche Behörde (Bekanntgabe bzw. Bereitstellung zum Abruf auf kantonseigenen Internetseiten). Keine datenschutzrechtliche Verantwortung trifft die Behörde demgegenüber für die Weiterverbreitung der Information, insbesondere durch sog. Archivierungsdienste. Zur Umsetzung dieser Lösungsverpflichtung kann im Voraus und je nach Information eine schematische oder pauschale Dauer vorgesehen werden, nach deren Ablauf die Daten gelöscht werden.

⁴⁶ § 15 Abs. 2 des Gesetzes vom 12.02.2007 über die Information und den Datenschutz (IDG; OG 170.4) sowie Art. 18 des Gesetzes vom 9.9.2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG; SGF 17.5).

⁴⁷ BSG 162.13

⁴⁸ BSG 162.621

⁴⁹ SR 235.1; im revidierten DSG vom 25.9.2020 (BBI 2020 S. 7639 ff.; Ablauf der Referendumsfrist: 14.1.2021) entspricht die Bestimmung Art. 36 Abs. 5 nDSG.

⁵⁰ SR 235.11

Der Veröffentlichung von Personendaten gestützt auf Artikel 15b IMG sind Grenzen gesetzt, insbesondere hinsichtlich Bildern (Fotos) oder Stimmwiedergaben von bestimmten oder bestimmbar Personen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang in erster Linie das vom Persönlichkeitsschutz (Art. 28 ZGB) umfasste Recht am eigenen Bild: Eine Persönlichkeitsverletzung ist widerrechtlich, wenn sie nicht durch Einwilligung der verletzten Person, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch Gesetz gerechtfertigt ist. Grundsätzlich darf nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung niemand ohne seine (vorgängige oder nachträgliche) Zustimmung abgebildet werden, sei es durch Zeichnung, Gemälde, Fotografie, Film oder ähnliche Verfahren (BGE 138 II 346 E. 8 m.w.H.). Das Recht am eigenen Bild ist das Selbstbestimmungsrecht, das vor widerrechtlicher Verkörperung des eigenen Erscheinungsbildes schützt. Es umfasst zwei inhaltlich verschiedene Rechte: einerseits einen Abwehranspruch gegen gezieltes, auf Identifikation und Ausforschung gerichtetes Erstellen von Fotos und Videoaufzeichnungen, andererseits ein Recht auf Selbstbestimmung des Menschen bezüglich der Veröffentlichung des eigenen Bildes (BGE 138 II 346 E. 8.2). Soweit Personen auf Bildern erkennbar im Sinne des Datenschutzes sind, kann ihr Recht am eigenen Bild unter Umständen auch verletzt sein, wenn sie nur zufällig auf den Bildern als sog. «Beiwerk» oder «Staffage» erscheinen (BGE 138 II 346 E. 8.3). Ob eine Persönlichkeitsverletzung vorliegt, ist im Einzelfall aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips und der zumutbaren Widerspruchsmöglichkeiten zu prüfen (BGE 138 II 346 E. 10.6 und 10.7).

Artikel 16 – Grundsätze [der Information von Amtes wegen]

Artikel 16 enthielt bis anhin für die «kantonalen Behörden» grundsätzliche Regelungen für die Kommunikation von Amtes wegen. Neu soll die Bestimmungen Grundsätze der Information von Amtes wegen regeln, die für alle Behörden im Geltungsbereich des IMG gemäss Artikel 2 Absätze 1 und 2 IMG gelten. Im Verhältnis zu den nachfolgenden Artikeln von Abschnitt 3.2 bildet Artikel 16 eine allgemeine Bestimmung, während Artikel 16a-26 spezielle Regelungen für einzelne Behörden oder Informationen enthält. Angepasst werden deshalb Marginalie und Adressaten der Bestimmung. Gleichzeitig wird eine übersichtliche Strukturierung eingeführt (Abs. 1 Bst. a-c).

Absatz 1 Buchstabe a regelt wie bisher den Grundsatz der Information von Amtes wegen: Es ist über alle Tätigkeiten von allgemeinem Interesse zu informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Buchstabe b entspricht dem bisherigen Absatz 2 und erfährt nur eine sprachliche Änderung (andere Reihenfolge). Dabei bedeutet «sachgerechte» Information auch, dass die Behörden fakten- und evidenzbasiert informieren, um so die demokratischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse zu gewährleisten. Der Regelungsinhalt von Buchstabe c ist neu: Er trägt dem technologischen Wandel und der zunehmenden Digitalisierung Rechnung und schafft eine gesetzliche Grundlage, damit den Behörden die verschiedenen Informations- und Kommunikationskanäle offenstehen. Je nach Art der zu erfüllenden Aufgabe und je nach Inhalt, Dringlichkeit und Adressat der Information eignen sich gewisse Kanäle besser als andere. Zudem informieren die Behörden heute nicht mehr nur in Textform, sondern nutzen auch die oft verständlichere oder anschaulichere Bildsprache. Für gewisse Situationen (Abstimmungen, behördliche Warnungen, Pressekonferenzen oder Aufklärungskampagnen im Gesundheitsbereich) greifen die Behörden heute auf audiovisuelle Informationen per Bild oder Video und Ton zurück. Auf welche Weise am besten informiert wird, entscheidet grundsätzlich die Behörde. Die Digitalisierung verlangt indes, dass Informationen nach Möglichkeit und vorzugsweise auf dem Internet zugänglich gemacht werden (sog. digitales Primat gemäss Art. 5 E-DVG. Buchstabe c gibt deshalb die Internetpublikation als Leitlinie vor). Die Regelung ist bewusst technologieneutral formuliert und damit offen für heute unter Umständen noch nicht bekannte oder genutzte Informationstechnologien.

Absatz 2 enthält neu für alle Behörden im Geltungsbereich des IMG wesentliche Grundsätze der Information in sprachlicher Hinsicht (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 14a sowie vorne Ziff. 3.4.2): Die erste sprachliche Anforderung, um die sich die Behörden zu bemühen haben, betrifft die zielgruppengerechte Sprache: Die Behörden sollen wenn möglich eine Wort- und Bildsprache verwenden, die für den jeweiligen Adressatenkreis verständlich ist. Je nach Zielgruppe einer Information können an die Verständlichkeit nicht durchwegs die gleichen Anforderungen gestellt werden. So haben ein in Auftrag gege-

benes technisches Gutachten, ein Fachbericht und ein komplexes Gerichtsurteil nicht denselben Anforderungen an die Verständlichkeit zu genügen wie eine bspw. Broschüre oder ein Merkblatt, die sich an einen breiten Adressatenkreis richten und alltägliche Vorkehrungen oder Behördenkontakte umschreiben oder dringliche Informationen an die ganze Bevölkerung übermitteln. Die zweite Anforderung der diskriminierungsfreien Sprache verlangt von den Behörden, eine Sprache (inkl. Bildsprache) und zu verwenden, die alle angesprochenen Personen einschliesst und nicht gewisse Personen aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Herkunft, Rasse etc. sprachlich ausgrenzt. Insbesondere für die sprachliche Gleichstellung von Frauen und Männern bestehen anerkannte Grundsätze für die diskriminierungsfreie Sprache. Im Vordergrund stehen die von der Staatskanzlei erarbeiteten Grundsätze, welche die kantonalen Behörden zu berücksichtigen haben.⁵¹ Der Grundsatz der sprachlichen Gleichbehandlung von Frauen und Männern⁵² gilt gleichermassen für die deutsche wie die französische Sprache. Die dazu von der Staatskanzlei konkretisierten Vorgaben liegen in deutscher Sprache vor und sind für die französische Sprache in Arbeit.

Absatz 3 (Gleichbehandlungsgebot der Medien) wird aufgehoben und in Artikel 15 Absatz 1 verschoben.

Absatz 4 ist überholt und wird deshalb aufgehoben: Im Gegensatz zu früher, bildet die direkte Information der Behörden (insb. über das Internet) heute die Regel im Vergleich zur indirekten Kommunikation über die Medien.

Artikel 16a (neu) – Regierungsrat und Kantonsverwaltung

Die Bestimmung enthält neu für den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung (vgl. für den Grossen Rat die Ausführungen zu Art. 18) spezifische Aspekte der Information. Während Artikel 16 Absatz 1a die Information über das Internet als grundsätzlich und wenn möglich zu bevorzugende Art der Information bezeichnet, schreibt Artikel 16a Absatz 1 die digitale Information für Regierung und kantonale Verwaltung verbindlich vor. Ausnahme bilden, in Übereinstimmung mit der Vorgabe des digitalen Primats gemäss Artikel 5 E-DVG, Konstellationen, in welchen die korrekte und wirksame Aufgabenerfüllung eine andere als die digitale Information erfordert oder das Gesetz eine andere Form der Information vorschreibt (bspw. Abstimmungsunterlagen). Gegenstück der Verpflichtung zur Internetkommunikation bildet der neue Absatz 1a von Artikel 27, wonach der Anspruch auf Zugang zu einer gewünschten Information als erfüllt gilt, wenn diese Information auf dem Internet publiziert ist (weiterführend s. dort).

Absatz 2 verdeutlicht für Regierung und kantonale Verwaltung die Verpflichtung und die Notwendigkeit, mit der Bevölkerung zu kommunizieren und (technische) Möglichkeiten für einen Austausch zur Verfügung zu stellen. So ist es bereits heute selbstverständlich, dass gewisse Behörden telefonisch, auf elektronischem Weg oder bei Bedarf über die sozialen Medien im direkten Kontakt mit der Bevölkerung stehen.

Absatz 3 schafft, angesichts des technologischen Wandels und der damit einher gegangenen veränderten Möglichkeiten der Behördeninformation und -kommunikation (vgl. dazu bereits vorne Ziff. 2.2), die Grundlage, damit die Behörden auf die verschiedenen, zur Verfügung stehenden Kanäle zurückgreifen können (bspw. soziale Medien). Dies beinhaltet auch, dass sie bei der Darstellung der Informationen nebst der Textform auch Bildsprache (Symbolsprache, Grafiken etc.) und Ton verwenden können (bspw. Erklärvideos im Vorfeld von Abstimmungen, Aufklärungsvideos zum Gesundheitsschutz, Echtzeitübertragungen von Medienkonferenzen und der Debatten des Grossen Rats, etc.; vgl. auch die Ausführungen zu Art. 16 Abs. 1 Bst. c IMG). Die Regelung ist bewusst technologieneutral formuliert und damit offen für heute unter Umständen noch nicht bekannte oder genutzte Informationstechnologien.

Artikel 17 – Alarmmeldungen

Mit einem neuen Absatz 2 wird die Regelung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d des Polizeigesetzes vom 10. Februar 2019 (PoIG)⁵³ zu den dringlichen polizeilichen Bekanntmachungen vorbehalten: Die Kantonspolizei betreibt die kantonale Alarm- und Einsatzzentrale sowie ein kantonales Lagezentrum und

⁵¹ Leitfaden schriftliche Kommunikation des Kantons Bern, Version 2 (02/2021), Ziff. 5: https://www.win.sta.be.ch/intranet_sta/de/index/dienstleistungenfuerdirsta/dienstleistungenfuerdirsta/Sprache.assetref/dam/documents/intranet_sta/Allgemeines/de/leitfaden%20sprache%20-%20Version%202021.pdf.

⁵² Vgl. Richtlinien vom 16. Juni 2004 zur Gleichstellung von Frau und Mann in der Personalpolitik des Kantons Bern, Gleichstellungsrichtlinien, RRB 1884/2004.

⁵³ BSG 551.1

ein einheitliches Sicherheitsfunknetz für die im Kantonsgebiet tätigen Sicherheits- und Rettungsorganisationen und stellt die Information der Bevölkerung sowie den Empfang und die Weitergabe von Schaden- und Alarmmeldungen im schweizerischen Verbund sicher.

Artikel 18 – Grosser Rat

Über die Beratungen im Plenum des Grossen Rates wird die Öffentlichkeit informiert. Die Präzisierung in Absatz 1, dass über die Beratungen im Grossen Rat «insbesondere» durch das Tagblatt informiert wird, bringt zum Ausdruck, dass es weitergehende Informationen aus dem Grossen Rat gibt, die ausserhalb des Tagblatts erscheinen. Zu denken ist etwa an Beschlussdokumente und Abstimmungsprotokolle. Der neue Absatz 3 trägt zudem dem technologischen Wandel Rechnung, der die Informationstätigkeit des Grossen Rates verändert hat. So stehen etwa für die Beratungen des Grossen Rates Audio-Übertragungen zur Verfügung. Dafür schafft Absatz 3 die nötige Grundlage: Artikel 16a Absatz 3, der für Regierung und kantonale Verwaltung die Grundlage für die Nutzung der verschiedenen zur Verfügung stehenden Informations- und Kommunikationstechnologien liefert, hat sinngemäss auch für den Grossen Rat zu gelten.

Absatz 2 verwies bisher für die Information der Öffentlichkeit auf das Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG).⁵⁴ Wie in Artikel 6 IMG zu den Sitzungen des Grossen Rates ist auch in Artikel 18 umfassender auf die Grossratsgesetzgebung zu verweisen. Auch die GO des Grossen Rates enthält in Artikel 21 Regelungen zur Information durch den Grossen Rat.

Titel von Artikel 19 – Öffentliche Unternehmen und private Aufgabenträger

Die Ergänzung des Titels um die «private[n] Aufgabenträger» erfolgt der Vollständigkeit halber, ohne dass sich an Adressatenkreis oder Inhalt der Bestimmung etwas ändert.

Artikel 21 – Informationsstellen

Absatz 1 regelt wie bisher die Zuständigkeiten innerhalb der Kantonsverwaltung für die Information und Kommunikation. So ist es die Hauptaufgabe des bei der Staatskanzlei angesiedelten Amtes für Kommunikation⁵⁵ (KomBE), die gesamtstaatliche Information und Kommunikation des Regierungsrats und der Kantonsverwaltung zu steuern und zu koordinieren. Über eine Leistungsvereinbarung nimmt KomBE diese Aufgaben auch für die Kommissionen des Grossen Rats wahr. Die Steuerung erfolgt im zentralen Newsroom und in enger Abstimmung mit den für die Kommunikation zuständigen Fachstellen in den Direktionen. Ihre jeweiligen Fachbereiche für Kommunikation sind auf die Bedürfnisse der jeweiligen Direktion ausgerichtet und können sich organisatorisch unterscheiden; einzelne Direktion verfügen eine alle Tätigkeiten umfassende Organisationszelle, während bei anderen die Kommunikation Teil des Pflichtenhefts der Generalsekretärinnen und -sekretäre resp. ihrer Stellvertreter bildet. Im Rahmen der gesamt-kantonalen Verantwortung ist die Staatskanzlei (KomBE) für verschiedene Teilbereiche der Kommunikation zuständig (vgl. bereits Art. 13 OrV STA). Der Abgleich und die Steuerung der Kommunikation im Newsroom umfasst die klassische Medienarbeit, den Betrieb der zentralen kantonalen Social Media-Plattformen, das kantonale Internet-Portal, generelle Anfragen und Anliegen der Bevölkerung, die Beziehungen zu Bund und Kantonen sowie die Schnellinformationen für die Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung. Ausserhalb des über den Newsroom gesteuerten Tagesgeschäfts ist es Aufgabe von KomBE, den gesamtstaatlichen Internetauftritt weiterzuentwickeln sowie die übergreifenden Portale (Einstiegsseite, Auftritte Grosser Rat und Regierungsrat) zu pflegen. Das Gleiche gilt für die zentralen Auftritte des Kantons bei Facebook, Twitter, Instagram (inkl. Jugendkanal) und Youtube. Auch die Verantwortung für den Gesamtauftritt des Kantons im Bereich Corporate Design (CD) ist bei KomBE angesiedelt. Das einheitliche Erscheinungsbild der kantonalen Behörden und Verwaltung, sowie sachlich begründete Ausnahmen davon, richten sich nach den Gestaltungsrichtlinien für den Kanton Bern⁵⁶. Das vom Regierungsrat genehmigte Organisationshandbuch regelt die Anwendung der Gestaltungsrichtlinien und sieht

⁵⁴ BSG 151.21

⁵⁵ Das Amt für Kommunikation hat vor rund zehn Jahren mit einer Umbenennung (alter Begriff: «Amt für Information») die veränderte Form der Interaktion zwischen den Behörden und der Bevölkerung begrifflich aufgenommen.

⁵⁶ Einsehbar unter: www.be.ch/cd

die Möglichkeit von Ausnahmegewilligungen vor. Für all die Teilgebiete der Gesamtkommunikation – Medien, Internetauftritt, soziale Medien, CD und interne Kommunikation – berät KomBE die Direktionen zudem in fachlicher Hinsicht. Wo nötig, dienen gebietspezifische KomBE-Richtlinien dem einheitlichen Vorgehen der Kommunikationsstellen in den Direktionen. Schulungen und Seminare ergänzen die Rolle des Amtes für Kommunikation als zentraler Fachbereich des Kantons.

Absatz 2 bleibt unverändert und führt das geltende Recht fort. Gestützt darauf sind eigene Informationszuständigkeiten gesetzlich etwa für die Justiz vorgesehen (Art. 12 Abs. 2 Bst. f GSOG⁵⁷). Reglemente der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sehen entsprechende Informationszuständigkeiten vor (vgl. Art. 3 IR ZSJ, Art. 38 OrR VG, Art. 4 des Informationsreglements der Staatsanwaltschaft vom 15.10.2010 [IR StAw]⁵⁸).

Artikel 22 – Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft

Absatz 1 erfährt eine redaktionelle Änderung; Es wird nicht mehr von «Prozessgesetzen» gesprochen, sondern die gebräuchliche Formulierung anhand der für das jeweilige Rechtsgebiet anwendbaren Verfahrensordnung verwendet (vgl. auch vorne zu Art. 2 Abs. 3 und hinten zu Art. 29 Abs. 2 Bst. b IMG).

Gemäss Absatz 2 informieren die obersten Gerichte, d.h. Obergericht und Verwaltungsgericht, die Öffentlichkeit über ihre Rechtsprechung. Das Verwaltungsgericht tut dies zum einen über die (anonymisierte) Veröffentlichung seiner Entscheide in der Urteils-Datenbank auf dem Internet.⁵⁹ Zum anderen werden die Leitentscheide des Verwaltungsgerichts in der seit 1976 existierenden «BVR» publiziert (s. dazu vorne Ziff. 3.9). Die Veröffentlichung der Leitentscheide des Verwaltungsgerichts stellt eine öffentliche Aufgabe dar, wobei die Kennzeichnung der für die Rechtsfortbildung wesentlichen Urteile als Leitentscheide sowie deren nutzerfreundliche Erschliessung mittels Regesten heute einem Standard-Service entspricht (vgl. die Amtliche Sammlung der Entscheide des Bundesgerichts [BGE] sowie die amtliche Entscheidsammlung des Bundesverwaltungsgerichts [BVGE]). Um dem «Verein Bernische Verwaltungsrechtspflege» die nötige Neuausrichtung zu ermöglichen, ist mit Absatz 2a die Grundlage zu schaffen, damit die bereits bestehende faktische Auslagerung der Rechtsprechungspublikation auf eine private Trägerschaft auch rechtlich geregelt ist. In einem Leistungsvertrag können die Modalitäten der Auslagerung, insbesondere die finanzielle Abgeltung des Verwaltungsgerichts an den Verein geregelt werden. Für die Nutzerinnen und Nutzer der BVR besteht wie bereits bis anhin eine Kostenpflicht für die (digitale oder analoge) Konsultation der redaktionell bearbeiteten und teilweise kommentierten Leitentscheide des Verwaltungsgerichts. Satz 2 von Absatz 2a sieht die Möglichkeit zur entgeltliche Nutzung nun ausdrücklich vor.

Artikel 23 (Hängige Verfahren) und Artikel 24 (Abgeschlossene Verfahren)

Die Änderungen sind redaktioneller Natur und betreffen nur die Interpunktion.

Artikel 25 – Kantonspolizei

Bis anhin regelte Artikel 25 auch die die Kantonspolizei-interne Zuständigkeit für die Information der Bevölkerung, indem sie diese Aufgabe gesetzlich dem Polizeikommando zuwies. Die organisationsinterne Zuständigkeitsregelung gehört indes nicht auf Gesetzesstufe; Artikel 25 spricht deshalb neu von «Kantonspolizei».

Artikel 27 – Grundsätze [der Information auf Anfrage]

Artikel 27 erfährt zum einen redaktionelle Änderungen (s. sogleich Ziff. 1). Zum anderen verankert der neue Absatz 1a eine Einsichtsfiktion, wenn Informationen in einem amtlichen Publikationsorgan oder auf der Internetseite der Behörde veröffentlicht werden. Diese Fiktion bildet das Gegenstück zur Möglichkeit bzw. zur Verpflichtung, über das Internet zu informieren (vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. c bzw. Art. 16a Abs. 1 IMG; vorne Ziff. 3.4.3 auch zur identischen Rechtslage auf Bundesebene). Bei einer Internetpublikation erfüllt die Behörde das Recht auf Zugang zur Information mit Angabe der Fundstelle.

⁵⁷ BSG 161.1

⁵⁸ BSG 162.711.2

⁵⁹ Vgl. die Entscheidsammlung auf <https://www.vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation/>

Zudem sind an dieser Stelle Erläuterungen zur Information auf Anfrage (Einsichtsrecht) sowie zum Verhältnis zwischen IMG und KDSG anzubringen, ohne dass die fraglichen Bestimmungen Änderungen erfahren (Ziff. 2. und 3.)

1. Redaktionelle Änderung von Artikel 27

Das IMG regelt die amtliche Information sowie die Information auf Anfrage (bisher: «Akteneinsicht») neu ausschliesslich anhand des Begriffs der «Information» und verzichtet darauf, Begriffe wie «Akten», «Dokument» etc. zu verwenden, die sich auf den (technischen) Träger der Information beziehen (eingehend zur Begriffsbestimmung vorne zu Art. 2a sowie in Ziff. 3.3 zum «amtlichen Charakter» der Information). Dies macht bei den Bestimmungen zur Information auf Anfrage eine Reihe von Anpassungen nötig (Art. 27 Abs. 1 und 2, Art. 28, 29 und 30): Die Begriffe «Akten» und «Akteneinsicht» sind durch «Informationen» bzw. «Zugang zu Informationen» zu ersetzen. Damit geht keine materielle Rechtsänderung einher. Vielmehr soll gewährleistet werden, dass das Einsichtsrecht auch dann gewährleistet ist, wenn im Zug der technischen Entwicklung nicht eigentlich bestehende physische oder physisch generierbare «Akten» vorliegen, sondern lediglich elektronisch verfügbare Informationen (vgl. eingehend vorne Ziff. 3.3).

2. Vorbehalt der besonderen Gesetzgebung zum Schutz von Personendaten

Präzisierende Erläuterungen sind zu Artikel 27 Absatz 1 Satz 2 IMG anzubringen, ohne dass die Bestimmung geändert wird: Satz 2 von Artikel 27 behält den weitergehenden Schutz von Personendaten in der besonderen Gesetzgebung vor. Dies bedeutet, dass die entsprechenden Spezialvorschriften, die in formeller oder materieller Hinsicht höhere Anforderungen an die Einsicht in Personendaten stellen, dem allgemeinen Einsichtsregime von Satz 1 von Artikel 27 IMG (Interessenabwägung) vorgehen. Unter den Begriff der «besonderen Gesetzgebung» fällt – im Verhältnis zum IMG – auch das KDSG, soweit dieses für die Einsicht in bestimmte Personendaten spezielle Regelungen vorsieht, die von der allgemeinen Regelung (Interessenabwägung) gemäss Artikel 27 Absatz 1 Satz 1 IMG abweichen. Eine solche Spezialbestimmung stellt Artikel 12 KDSG betreffend Einwohnerkontrolle dar. Absatz 1 zählt die bei glaubhaft gemachtem Interesse von der Einwohnerkontrolle bekanntgegebenen Personendaten abschliessend auf. Und Absatz 3 erlaubt die systematisch geordnete Bekanntgabe der Daten der Einwohnerkontrolle (sog. Listenauskunft) nur dann, wenn das Gemeindereglement dies vorsieht. Dieser weitergehende Schutz der Daten aus dem Einwohnerregister, die nur bei Vorliegen einer entsprechenden kommunalen Rechtsgrundlage systematisch bekanntgegeben werden können, fällt unter Artikel 27 Absatz 1 Satz 2 IMG. Eine Listenauskunft aus dem Einwohnerregister kann deshalb nicht über die allgemeine Regelung von Satz 1 erhältlich gemacht werden, wenn das anwendbare Gemeindereglement dies nicht vorsieht.

3. Verhältnis der Einsichtsrechte von IMG und KDSG

Neben dem jeder Person zustehenden informationsrechtlichen Einsichtsrecht gestützt auf Artikel 27 ff. IMG besteht der datenschutzrechtliche Anspruch der betroffenen Person auf Einsicht in eigene Daten gestützt auf Artikel 21 ff. KDSG. Das Verhältnis dieser Ansprüche kann bei der konkreten Anwendung in der Praxis Schwierigkeiten bereiten (vgl. etwa BVR 2018 S. 497 mit kritischen Bemerkungen von Martin Buchli). KDSG und IMG verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen: Während das Datenschutzrecht Individualrechtsschutz gegen Verletzungen des grundrechtlichen Schutzes vor Missbrauch der eigenen Daten gewährleistet (Art. 13 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 18 KV und Art. 1 KDSG), dient das Öffentlichkeitsprinzip des IMG der Transparenz des staatlichen Handelns (Art. 17 Abs. 3 KV i.V.m. Art. 1 f. IMG). Die beiden Anspruchsgrundlagen bestehen nebeneinander und sind grundsätzlich parallel anwendbar. Sie schliessen sich nicht aus (Martin Buchli, in BVR 2018 S. 510 ff., 515). Mit einem Einsichtsbegehren können unter Umständen auch mehrere Anliegen verfolgt werden: Das Gesuch einer vom Geschäft betroffenen Person kann zunächst den Zweck haben, Einsicht in die eigene Person betreffende Daten zu erlangen (datenschutzrechtlicher Interessensstrang), gleichzeitig aber auch zum Ziel haben, über den Personendaten enthaltenden Teil des Geschäfts hinaus Informationen zur Behördentätigkeit oder -praxis zu erlangen (informationsrechtlicher Interessensstrang z.B. hinsichtlich Modalitäten und Verfahren zur Gewährung oder Verweigerung von Rechten etc.; vgl. Martin Buchli, in BVR 2018 S. 510 ff., 514 mit Beispielen).

Ein Einsichtsgesuch nach IMG bzw. nach KDSG bedarf insofern keines besonderen Interessennachweises, als die Berufung auf das Öffentlichkeitsprinzip (Art. 17 Abs. 3 KV) oder auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV; Art. 18 KV) für die Annahme eines schutzwürdigen Interesses genügt, um Einsicht in amtliche Informationen zu erlangen (vgl. BVR 2018 S. 497 E. 3.1; BGE 129 I 249 E. 3). Auch eine vom Geschäft betroffene gesuchstellende Person muss in einem ersten Schritt nicht begründen, aus welchem Grund und zu welchem Verwendungszweck sie Einsicht verlangt. In einem zweiten Schritt (materielle Prüfung des Einsichtsbegehrens) hat die zuständige Behörde im Rahmen der Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhalts und der Rechtsanwendung von Amtes wegen die Interessen der gesuchstellenden Person sowie allfälliger Drittpersonen jedoch abzuklären. Denn jedes Einsichtsbegehren – nach IMG wie auch nach KDSG – ist gestützt auf eine Abwägung der im konkreten Fall bestehenden Interessen zu beurteilen. Damit die rechtliche Güterabwägung erfolgen und geprüft werden kann, ob überwiegende bzw. besonders schützenswerte Interessen im Sinne von Artikel 29 IMG bzw. Artikel 21 Absatz 4 oder Artikel 22 Absatz 1 KDSG der Einsicht entgegenstehen, müssen die Interessen der gesuchstellenden Person bekannt sein. So ist alsdann zu beurteilen, ob der betroffenen Person «nur» gestützt auf Artikel 20 ff. KDSG Einsicht in ihre persönlichen Daten oder ev. auch gestützt auf Artikel 27 ff. IMG weitergehende Einsicht in amtliche Informationen gewährt werden kann oder nicht (weiterführend zur Klärung der Anspruchsgrundlage sowie zu Zuständigkeitsfragen Martin Buchli, in BVR 2018 S. 510 ff., 516 f).

Das soeben zum Verhältnis von IMG und KDSG Gesagte gilt im Übrigen auch hinsichtlich des Verhältnisses zwischen dem Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung vom 11. Juni 2009 (EG ZSJ)⁶⁰ und KDSG bzw. IMG (vgl. hinten Ziff. 7.3 zu Art. 3 EG ZSJ).

Artikel 28 – Besonders schützenswerte Personendaten

Auch hier ist der Begriff der «Akten» zu streichen (vgl. soeben zu Art. 27 IMG).

Artikel 29 Absatz 2 – Überwiegende [private] Interessen

Buchstabe a

Gemäss Artikel 27 IMG ist Einsicht in amtliche Informationen zu gewähren, sofern nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Artikel 29 IMG konkretisiert die überwiegenden öffentlichen (Abs. 1) und privaten (Abs. 2) Interessen, die einer Einsicht entgegenstehen können. Für die Einsicht in besonders schützenswerte Personendaten schreibt Artikel 28 IMG die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person vor. Das KDSG definiert die besonders schützenswerten Personendaten in Artikel 3 als Angaben über: die religiöse, weltanschauliche oder politische Ansicht, Zugehörigkeit und Betätigung sowie die Rassenzugehörigkeit (Bst. a); den persönlichen Geheimbereich, insbesondere den seelischen, geistigen oder körperlichen Zustand (Bst. b); Massnahmen der sozialen Hilfe oder fürsorglichen Betreuung (Bst. c); polizeiliche Ermittlungen, Strafverfahren, Straftaten und die dafür verhängten Strafen oder Massnahmen (Bst. d). Aus dieser Aufzählung nennt die heutige Fassung von Artikel 29 Absatz 2 Buchstabe a IG – im Wortlaut – lediglich den «Schutz des Geheimbereichs». Ein Blick in den Vortrag zum IG zeigt jedoch, dass ein weites Verständnis darüber bestand, was als privater Geheimbereich gilt: Unterlagen über die körperliche oder psychische Verfassung einer Person wie medizinische Akten und solche über vormundschaftliche oder beistandschaftliche Massnahmen sowie Angaben in Polizeiakten im Zusammenhang mit polizeilichen Berichten zur Person oder Karteien, die zum Zweck der Aufklärung von Verbrechen angelegt wurden.⁶¹ In Anbetracht der Materialien zum IG und im Interesse der Kongruenz zwischen IMG und KDSG rechtfertigt es sich deshalb, in Buchstabe a von Artikel 29 Absatz 2 IMG allgemein den «Schutz besonders schützenswerter Personendaten» als überwiegende private Interessen zu bezeichnen und für den Begriff der besonders schützenswerten Personendaten auf Artikel 3 KDSG zu verweisen. Dies ist auch aus einer systematischen Überlegung angezeigt: Es wäre widersprüchlich, in Artikel 28 IMG die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person zu verlangen, wenn

⁶⁰ BSG 271.1

⁶¹ Vortrag der Staatskanzlei an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates betreffend Gesetz über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz; IG) Tagblatt des Grossen Rates 1992, Beilage 75, S. 8.

Einsicht in besonders schützenswerte Personendaten verlangt wird, den Schutz der gleichen Daten gleichzeitig aber nicht als überwiegend im Sinn von Artikel 29 Absatz 2 IMG zu bezeichnen.

Buchstabe b

Buchstabe b erfährt rein redaktionelle Änderungen: Auf den Begriff «Akteneinsicht» wird verzichtet und stattdessen von «Zugang zu Informationen» gesprochen, ohne dass damit eine Änderung des materiellen Anspruchs einhergeht (vgl. vorne Ziff. 3.3 sowie die Ausführungen zu Art. 27 IMG). Sodann wird nicht mehr von «Prozessgesetzen» gesprochen, sondern die gebräuchliche Formulierung anhand der für das jeweilige Rechtsgebiet anwendbaren Verfahrensordnung verwendet (vgl. auch vorne zu Art. 2 Abs. 3 IMG).

Artikel 30 – Verfahren

Auch hier ist auf den Begriff «Akteneinsicht» zu verzichten (vgl. vorne Ziff. 3.3 sowie zu Art. 27 IMG).

Die erforderliche Schriftlichkeit der Gesuche bedeutet, dass Gesuche praxismässig in Textform eingereicht werden. Der Modernisierung, die auch im Geschäftsverkehr zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern stattgefunden hat, wird insofern Rechnung getragen, als Einsichtsgesuche z.B. auch per E-Mail gestellt werden können. Sofern indes eine formelle Verfügung verlangt wird, gelten für das Einsichtsgesuch die für Verwaltungsverfahren massgebenden Bestimmungen des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG⁶²), d.h. das Erfordernis der Schriftlichkeit gemäss Artikel 31 VRPG.

Kapitel 4 (aufgehoben)

Das bisherige Kapitel 4 wird aufgehoben und die Akkreditierung von Medienschaffenden neu vereinfacht in einer Bestimmung geregelt (s. Ausführungen zu Artikel 15a).

Kapitel 4a (neu) – Förderungsmassnahmen in den Bereichen Medien und politische Bildung

Kapitel 4a regelt in drei Unterabschnitten die neu eingeführten Förderbereiche: Förderung der Medien (4a.1), der Medienkompetenz (4a.2) und der politischen Bildung (4a.3).

Unterabschnitt 4a.1 – Massnahmen zur Medienförderung

Die Bestimmungen zur Medienförderung enthalten bewusst nicht bereits detaillierte, inhaltlich und umfangmässig konkretisierte Förderungsmassnahmen, sondern grundsätzliche Bestimmungen, die den Rahmen für die Förderung bilden (vgl. vorne Ziff. 3.7.2). Damit stehen die nötigen gesetzlichen Grundlagen bereit, damit auf Entwicklungen reagiert werden kann und gezielt Medien bzw. deren Umfeld unterstützt werden können, wenn ohne die staatliche Unterstützung die erforderliche Information der Öffentlichkeit zu Themen des Kantons, der Regionen oder der Gemeinden gefährdet ist. Die Einzelheiten, wie und in welchem Umfang Beiträge gesprochen werden, sind nicht auf Gesetzesstufe fixiert, sondern werden vom Regierungsrat auf Verordnungsebene konkretisiert. Der Grosse Rat kann über den Umfang der gesamten Finanzhilfen im ordentlichen Budgetprozess entscheiden. Auch bleiben die ordentlichen Ausgabenbefugnisse bestehen, so dass die zuständige Behörde im Einzelfall entscheidet, ob ein Beitrag gesprochen wird und in welcher Höhe. Ein Anspruch auf Unterstützung besteht nicht.

Artikel 34a (neu) – Zweck

Artikel 34a umschreibt den Zweck und die Ziele, welche die Medienförderung erreichen soll (vgl. bereits vorne Ziff. 3.7.2). Damit wird ein Rahmen gesetzt: Aufgabe der Medien in einer demokratischen Rechtsordnung ist es, mit ihren Recherchen, Analysen und Berichterstattungen den gesellschaftlichen Diskurs zu aktuellen Themen des öffentlichen Geschehens zu sichern und dadurch die freie Meinungsbildung zu fördern und den Bürgerinnen und Bürgern zu erleichtern, ihre demokratischen Rechte wahrzunehmen. Dies setzt zunächst voraus, dass ein vielfältiges Angebot an Medien besteht, die das politische Geschehen und die Tätigkeiten der Behörden aus verschiedenen Blickwinkeln und auf der Basis unterschiedlicher Wertvorstellungen betrachten und analysieren. Voraussetzung in qualitativer Hinsicht bildet sodann,

⁶² BSG 155.21

dass die Berichterstattung gewisse, für die journalistische Praxis anerkannte Standards erfüllt, zu welchen sich Journalistinnen und Journalisten verpflichten (vgl. auch die Definition der Medien in Art. 2b).⁶³ An diesen Zielen – Vielfalt und Qualität – hat sich die Medienförderung im Kanton Bern zu orientieren. Der Zweck der Medienförderung bezieht und beschränkt sich für den Kanton Bern und seine Regionen und Gemeinden auf Medien, die spezifisch kantonale und lokale Themen bearbeiten, die einen Bezug zur behördlichen Tätigkeit und zu öffentlichen, politischen Angelegenheiten haben und damit relevant sind für die Wahrnehmung demokratischer Rechte. Nur diesbezüglich haben die Behörden einen Informationsauftrag, der eine entsprechende Medienförderung zu rechtfertigen vermag. Internationale und nationale Themen stehen für Kanton, Regionen und Gemeinden indes nicht im Vordergrund. Reine Berichterstattungen zu Sport, Kultur oder Gesellschaft ohne politische Relevanz erfüllen diese Voraussetzungen nicht.

Artikel 34b (neu) – Grundsätze

Absatz 1 nennt mit der Unabhängigkeit der Medien einen zentralen Grundsatz der kantonalen Medienförderung. Im Kontext der staatlichen Medienförderung verlangt die verfassungsrechtlich garantierte Medienfreiheit (Art. 17 BV), dass die kantonalen Behörden jegliche Einflussnahme auf die politische Ausrichtung eines Mediums oder sogar auf einzelne Berichterstattungen unterlassen (vgl. vorne Ziff. 3.7.1). Die Medienförderung soll eine freie, vielfältige und kritische Information der Medien zu politischen Themen und öffentlichen Angelegenheiten gerade gewährleisten. Die Behörden dürfen den Medien deshalb keine inhaltlichen Vorgaben machen oder die Berichterstattung indirekt steuern, indem die Unterstützung gezielt bestimmten Medien zugutekommt. Weil der Kanton Bern grundsätzlich eine indirekte Medienförderung vorsieht, die finanzielle Unterstützung also nicht direkt einzelnen Medienhäusern oder Medienschaffenden zugutekommt (s. sogleich zu Abs. 2), wird die Gefahr der Abhängigkeit der Medien vom staatlichen Geldgeber minimiert. Es sind im Umfeld der Medien tätige Intermediäre, die unterstützt werden, und nicht einzelne Anbieter (s. hinten zu Art. 34c).

Absatz 2 verankert den Grundsatz der *indirekten Medienförderung* (vgl. dazu vorne Ziff. 3.7.2). Eine finanzielle Unterstützung wird nicht einzelnen Medienhäusern, Medienangeboten oder Medienschaffenden ausgerichtet, sondern den in Artikel 34c genannten Institutionen. Deren Tätigkeiten und Angebote sorgen dann dafür, dass die Medien indirekt von den staatlichen Mitteln profitieren. Ausnahme vom Grundsatz der indirekten Förderung bildet einzig die Unterstützung der französischsprachigen Medien, die aufgrund des verfassungsrechtlich (Art. 5 Abs. 1 KV) und gesetzlich verankerten Sonderstatuts (Art. 1 SStG) direkt gefördert werden können, wenn dies für das Fortbestehen der französischsprachigen Berichterstattung im Berner Jura notwendig ist (s. hinten Ziff. 7.2 zur Änderung des SStG). Eine weitere Ausnahme vom Grundsatz der indirekten Medienförderung verlangt die als Postulat angenommene Motion 116-2020 («Gratiszeitungen in Gefahr!»): Gratiszeitungen, die Medienschaffende beschäftigen und deren redaktionelle Inhalte mindestens 30 Prozent ausmachen, sollen vom Kanton finanziell unterstützt werden. Dies ist abzulehnen (eingehend vorne zu Art. 2b). Gratiszeitungen können jedoch grundsätzlich gleich wie die übrigen redaktionell tätigen Medien mit kantonalen und lokaler Berichterstattung von den vorgesehenen Förderungsmassnahmen gemäss Artikel 34c profitieren.

Gemäss Absatz 3 besteht auf staatliche Finanzhilfen kein Anspruch; der Kanton spricht Beiträge nach pflichtgemäßem Ermessen. Voraussichtliche, in den Verordnungsbestimmungen zur Medienförderung zu konkretisierende Kriterien für die Gewährung von Finanzhilfen sind insbesondere: Notwendigkeit und Eignung einer Unterstützung angesichts des wirtschaftlichen und strukturellen Umfelds der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers; Vorliegen alternativer und vorrangiger Unterstützung nicht-staatlicher Herkunft (Subsidiarität); Art und Umfang der Zweckerreichung gemäss Artikel 34a; Gewährleistung eines (wirtschaftlichen oder strukturellen) Nutzens für die kantonal und lokal tätigen Medien («Weitergabe» der Unterstützung an die Medien), Dauer der Unterstützung.

Artikel 34c (neu) – Förderungsmassnahmen

⁶³ S. Journalistenkodex (Richtlinien und Erklärung) des Schweizer Presserats: <https://presserat.ch/journalistenkodex/>

Die Medienförderung erfolgt durch Finanzhilfen an verschiedene Akteure (Institutionen) im Umfeld der Medien bzw. Medienschaffenden:

Buchstabe a erfolgt in Umsetzung von Ziff. 6.2.1 des Berichts Medienförderung sowie der entsprechenden Planungserklärung 2. Er ermöglicht es, Nachrichtenagenturen (wie bspw. Keystone-SDA) oder andere Akteure finanziell zu unterstützen, die ihrerseits journalistisch professionelle Beiträge (Text, Bild, Ton) zu den als förderungswürdig erachteten kantonalen, regionalen oder lokalen Themen bereitstellen. Ihre Dienstleistungen stehen grundsätzlich allen interessierten Medienanbietern offen. Der staatliche Beitrag kann hier die Schaffung von zusätzlichen Stellen (prozenten) ermöglichen, die spezifisch für die erwähnten Themen zuständig sind, oder die Agentur kann die Kosten für ihre Beiträge zuhanden der Medienredaktoren senken. Der Nutzen für die Medien liegt darin, dass sie selber weniger personelle Ressourcen aufwenden müssen, um an die nötigen Informationen zu gelangen, weil sie die entsprechenden Beiträge von der Agentur erhalten. Profitieren können die Medien aber auch, indem die Agentur dank der staatlichen Unterstützung tiefere Bezugskosten verlangen kann.

Buchstabe b liefert die Grundlage für die Förderung von digitalen Infrastrukturen (vgl. Ziff. 6.2.2 des Berichts Medienförderung)⁶⁴: Mit der Digitalisierung hat sich das Medienangebot vervielfacht und die Nutzung der verschiedenen Angebote fragmentiert. Die Sichtbarkeit bzw. Auffindbarkeit von einzelnen Inhalten wird damit erschwert. Internationale Grosskonzerne wie Google und Facebook setzen aufgrund ihrer starken Stellung im Werbemarkt die klassischen Medienanbieterinnen zusätzlich unter Druck, in besonderem Masse die Presse. Es sind deshalb Fördermassnahmen sinnvoll, die eine technologische Unterstützung der Medienanbieterinnen vorsehen. Die Unterstützung von digitalen Infrastrukturen, etwa für die Entwicklung oder (befristet) für den Betrieb einer gemeinsamen technischen Plattform von Medienanbieterinnen, stellt eine geeignete Massnahme dar, um den Medienplatz Schweiz zu stärken, die Vielfalt der Angebote zu erhalten und deren Auffindbarkeit zu erleichtern. Denkbar sind auch eine Applikation für eine mobile Plattform für Medien inklusive Bezahlapplikation, ein System zur Verwaltung digitaler Medieninhalte (sog. Content management), das allen elektronischen Medien zur Verfügung steht, oder die Entwicklung einer Software für die Aufbereitung von Medienbeiträgen für Menschen mit einer Sinnesbehinderung. Der Nutzen der geförderten IT-Lösungen kann in der Aufbereitung, Publikation und Verbreitung von journalistisch professionell hergestellten Medienangeboten liegen oder der besseren Auffindbarkeit oder Zugänglichkeit dieser Inhalte dienen.

Buchstabe c ist bewusst allgemein und offen gehalten und liefert die Grundlage für die finanzielle Unterstützung von unabhängigen Akteuren unterschiedlichster Rechtsform (Stiftungen, Körperschaften etc.), die als Intermediäre zwischen Behörden und Medien ihrerseits Medien oder Medienschaffende finanziell oder operationell unterstützen. Der Kanton könnte dadurch z.B. Organisationen (i.w.S.) finanziell fördern, die ihrerseits Medien oder einzelne Medienprojekte finanziell unterstützen, welche die Mediennutzung Jugendlicher thematisieren oder mit ihren Beiträgen besonders das Interesse von Jugendlichen an den Medien wecken wollen (vgl. Planungserklärung 3 zum Bericht Medienförderung). Damit werden zwei Zwecke erreicht: Einerseits und primär die Förderung des entsprechenden Mediums, andererseits auch die Förderung der Medienkompetenz (vgl. dazu Art. 34f IMG). Weitere Beispiele für eine Förderung gemäss Buchstabe c sind Beiträge an Institutionen, die Ausbildungsbeiträge an Journalistinnen oder Journalisten leisten, spezifische Medienprojekte mit lokalem politischem Bezug (Reportagen o.ä.) unterstützen, journalistische Nachwuchswettbewerbe ausschreiben, Innovationsforschung zum Wandel der Medienlandschaft und zur Mediennutzung betreiben oder finanzieren etc. (zur direkten Unterstützung von Forschungsprojekten durch den Kanton s. Bst. d). Voraussetzung bildet, wie bei allen Fördermassnahmen, dass die Tätigkeit der geförderten Intermediäre einen direkten Bezug zur redaktionellen Berichterstattung zu kantonalen, regionalen oder lokalen Themen des politischen Geschehens haben, ohne aber auf den Inhalt der Berichterstattung Einfluss zu nehmen.

Buchstabe d schafft die Grundlage, damit Forschungsprojekte mitfinanziert werden können, welche etwa den Wandel der Medienlandschaft, die veränderte Mediennutzung (insb. von Jugendlichen), die Tauglichkeit neuer Geschäftsmodelle oder Chancen und Risiken der Digitalisierung für den Journalismus im

⁶⁴ S. auch der geplante Art. 76c RTVG des Massnahmenpakets des Bundes zugunsten der Medien sowie die Botschaft dazu in BBl 2020 4485 ff., 4522.

Kanton Bern und seinen Gemeinden untersuchen. Damit werden wichtige Grundlagen erarbeitet, die es den Medien ermöglichen, ihre Angebote der Nachfrage und anhaltenden Trends anzupassen.

Artikel 34d (neu) – Finanzhilfen

Artikel 34d regelt grundsätzliche Modalitäten für die Gewährung von Finanzhilfen. Diese werden auf Gesuch hin und nur befristet ausgerichtet. Auch wiederkehrende Beiträge werden befristet für eine Beitragsperiode ausgerichtet. Danach ist zu überprüfen, ob und inwieweit weiterhin Beiträge gesprochen werden sollen. Einzelheiten wie insbesondere die konkreten Voraussetzungen oder Bedingungen der Beitragsgewährung werden in Leistungsverträgen geregelt oder, falls eine reine Projektfinanzierung vorliegt, mittels Verfügung.

Artikel 34e (neu) – Vollzug

Das Gesetz regelt die Medienförderung in ihren Grundzügen. Die Einzelheiten regelt der Regierungsrat in einer Verordnung, insbesondere Voraussetzungen, Bemessungsgrundlagen und (maximale) Höhe der Finanzhilfen. Absatz 1 delegiert die Regelungsbefugnisse an den Regierungsrat. Absatz 2 hält fest, dass die ordentlichen Ausgabenbefugnisse (Art. 76 und 89 KV) gelten.

Unterabschnitt 4a.2 (neu); Artikel 34f (neu) – Massnahmen zur Förderung der Medienkompetenz

In Ergänzung zur Medienförderung ist es sinnvoll, auch die Medienkompetenz zu fördern (vgl. zum Zusammenhang zwischen Mediennutzung und Medienwandel vorne Ziff. 2.3.1). Die Medienkompetenz hängt zudem auch mit der politischen Bildung zusammen. Artikel 34f schafft deshalb die gesetzliche Grundlage, damit der Kanton entweder eigene Angebote zur Förderung der Medienkompetenz bereitstellen oder Angebote Dritter (mit)finanzieren kann. Eine besondere Bedeutung hat die Förderung der Medienkompetenz bei Jugendlichen (vgl. vorne Ziff. 2.3.1). So verlangt die Planungserklärung 3 zum Bericht Medienförderung vom Regierungsrat, die im Bericht unter 6.2.3 erwähnten indirekten Massnahmen für eine Verstärkung der Bildungsmassnahmen zur Förderung der Medienkompetenz in Schule und Ausbildung zu prüfen, um bei der jüngeren Generation den Wert journalistisch aufbereiteter Informationen zu verankern und den sachgerechten Umgang mit Medien zu fördern. Gestützt auf Artikel 34f könnte der Kanton, allenfalls in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Jugendlichen Gutscheine/Voucher für den Abschluss eines Medienabonnements ausstellen bzw. mitfinanzieren. Dies verlangt aktuell das angenommene Postulat 238-2020 («Politische Bildung von Jugendlichen durch Abgabe eines Zeitungs-Abos»). Der Regierungsrat unterstützt dieses Anliegen. Die Medienkompetenz von Jugendlichen könnte gestützt auf Artikel 34f auch unterstützt werden, indem der Kanton bspw. für die Schulen Medienabonnements oder -angebote kauft, die den Schülerinnen und Schülern dann im Schulunterricht und unter entsprechender Begleitung der Lehrperson zur Verfügung stehen. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat im Nachgang an die Beratungen zum IMG die Abschreibung des Postulats 238-2020 im Rahmen der Jahresberichterstattung zu den hängigen Vorstössen beantragen.

Wie bei den anderen beiden Förderbereichen (Unterabschnitte 4a.1 und 4a.3) liegt die Förderung im Ermessen der kantonalen Behörden. Der Regierungsrat entscheidet, inwieweit er im Rahmen der angespannten finanzpolitischen Ausgangslage Massnahmen vorsehen bzw. ggf. auch dem Grossen Rat als finanzkompetentem Organ vorschlagen will.

Unterabschnitt 4a.3 (neu) – Massnahmen zugunsten der politischen Bildung; Artikel 34g-34i

Der Begriff der politischen Bildung wird uneinheitlich verwendet und kann je nach Verständnis unterschiedliche Aspekte und Dimensionen des politischen Geschehens umfassen. Die Zweckumschreibung in Artikel 34g macht deshalb vor dem Hintergrund kantonalen Fördermassnahmen deutlich, welche Zwecke die Angebote politischer Bildung verfolgen sollen. Entscheidend ist, dass die Angebote einen Bezug zur politischen Teilhabe auf Bundesebene und insbesondere auf Kantonsebene oder regionaler bzw. lokaler Ebene aufweisen. Politische Bildung soll zum einen Wissen vermitteln, zum anderen die Kompetenzen fördern, die zur Wahrnehmung insb. der politischen Rechte erforderlich sind.

Artikel 34h legt die Grundsätze der Förderung fest: Die Angebote zur politischen Bildung haben sachbezogen und politisch neutral zu erfolgen (Abs. 1). Sie dienen der Wissensvermittlung zu Aufbau, Organisation und Funktionieren unserer Demokratie und unserer politischen Willensbildungsprozesse. Die Informationsangebote sollen nicht dazu dienen, dass unter dem Deckmantel der politischen Bildung, Parteipolitik oder verdeckter Wahl- oder Abstimmungskampf betrieben wird. Ein weiterer Grundsatz liegt gemäss Absatz 2 im Fokus der politischen Bildung auf Jugendliche und auf deren spezifische Bedürfnisse und Situationen (vgl. sogleich zum Instagram-Kanal «Bärn si mir⁶⁵»). Der Kanton bemüht sich, im Rahmen seiner Ressourcen und finanziellen Mitteln auch Angebote für frankophone Jugendliche anzubieten bzw. zu fördern. Auf die Förderung besteht kein Rechtsanspruch (Abs. 3). Die Förderung liegt im Ermessen der kantonalen Behörden. Der Regierungsrat entscheidet, inwieweit er im Rahmen der angespannten finanzpolitischen Ausgangslage Massnahmen vorsehen bzw. ggf. auch dem Grossen Rat als finanzkompetentem Organ vorschlagen will.

Die Förderungsmassnahmen gemäss Artikel 34i werden nicht konkret umschrieben. Sie können in eigenen Angeboten des Kantons bestehen (bspw. Rathausführungen; Projekte in den sozialen Medien) oder in der finanziellen Unterstützung an Dritte. Ein Beispiel für ein versuchsweise gestartetes eigenes Angebot stellt der ab Anfang 2021 öffentliche, vom Amt für Kommunikation in Zusammenarbeit mit der Berner Fachhochschule entwickelte Instagram-Kanal «Bärn si mir» dar. Mit diesem von Jugendlichen (zwischen 16 und 25 Jahren) und für Jugendliche konzipierte Kanal soll das Interesse Jugendlicher für die Politik im Kanton Bern und an journalistisch aufbereiteter Information geweckt werden. Wer sich im diesem Alter für Politik interessiert, wird dies mit grosser Wahrscheinlichkeit auch später in seinem Leben tun. Der Kanal kombiniert deshalb Informationen zum politischen Geschehen mit politischer Bildung und Förderung der Medienkompetenz. Die Jugendlichen werden mit einer von Leuten aus ihrer Altersgruppe erstellten sowie inhaltlich und sprachlich auf sie fokussierten Kommunikation sachgerecht über das politische Geschehen im Kanton Bern informiert. Beteiligt sind etwa Schülerinnen und Schüler, die hinter die Kulissen von Regierung, Parlament und Verwaltung blicken, Lernende, die Grossrats- und Regierungsmitglieder befragen, Studierende, die Medienmitteilungen des Kantons Bern in Strassenumfragen zur Diskussion stellen, oder Berner Persönlichkeiten aus der Lebenswelt der Zielgruppe (sog. «Influencer»), die zum Urnengang aufrufen. Damit sollen die Kompetenz und das kritische Bewusstsein der Jugendlichen im Umgang mit der Politik und den Medien im Kanton Bern geweckt und gefördert werden. Dadurch steigt auch die Bereitschaft zur demokratischen Mitwirkung oder allenfalls zu einem darüber hinausreichenden Engagement.

Bei der Unterstützung von Angeboten Dritter stehen die finanziellen Beiträge an das «Polit-Forum Bern»⁶⁶ im Vordergrund, das der Kanton seit 2017 unterstützt. Das Polit-Forum Bern organisiert bzw. beherbergt Ausstellungen, Vorträge und Diskussionsanlässe zu politischen Themen. Vereinen und Parteien steht kostenlos ein Veranstaltungsraum für politische, gesellschaftliche und kulturelle Veranstaltungen zur Verfügung. Aktuell unterstützt der Kanton das Forum gestützt auf Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe o der Organisationsverordnung STA (OrV STA). Damit der Kanton das Forum über die vierjährige Pilotphase (2018-2021) hinaus unterstützen kann, wird mit Artikel 34i eine genügende formell-gesetzliche Grundlage geschaffen. Nach der bisherigen Konzeption des Politforums wird von einem wiederkehrenden Beitrag des Kantons von 150 000 Franken pro Jahr ausgegangen.

Artikel 34k und 34l

Für die Ausgestaltung der Finanzhilfen verweist Artikel 34k auf die entsprechenden Bestimmungen zur Medienförderung (Art. 34d), der sinngemäss auch auf die Finanzhilfen zur Förderung der politischen Bildung anwendbar sind. Die Einzelheiten regelt der Regierungsrat in der Verordnung (Art. 34l).

Unterabschnitt 4a.4 (neu) – Evaluation

Artikel 34m (neu)

⁶⁵ <https://www.instagram.com/be.stimme/>

⁶⁶ Vgl. die Internetseite des Polit-Forums Bern: <https://www.polit-forum-bern.ch/>

Die Förderungsmassnahmen gemäss den Unterabschnitten 4a.1 bis 4a.3 sind periodisch auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen. Artikel 34m sieht eine entsprechende Evaluation durch den Regierungsrat vor (s. vorne Ziff. 6).

Artikel 35 [Rechtspflege]

In Artikel 35 Absatz 2 ist eine Anpassung an die Gerichtsorganisation des GSOG vorzunehmen. Anstatt von Anklagekammer bzw. Appellationshof zu sprechen, ist neu die Zuständigkeit der Strafabteilung bzw. der Zivilabteilung des Obergerichts festzuhalten.

Mit Absatz 3 wird die bestehende Regelung von Artikel 31 Absatz 2 IV auf Gesetzesstufe angehoben und in die Rechtspflegebestimmung von Artikel 35 integriert. Die Bestimmung, die durch Erlass der Datenschutzverordnung vom 22. Oktober 2008 (DSV⁶⁷) eingefügt wurde, regelt den Rechtsweg bei Verfügungen betreffend die Akteneinsicht von Anstalten und Körperschaften des Kantons sowie von Privaten, die kantonale öffentliche Aufgaben erfüllen (Beschwerdezuständigkeit der Direktion, welche die Aufsicht wahrnimmt oder welche dem Fachbereich am nächsten steht).

Artikel 36 [Vollzug]

Durch die Einführung der neuen Förderbereiche wird in Artikel 36 ein deklaratorischer Verweis auf das StBG eingeführt (Abs. 1a).

Absatz 2 erfährt redaktionelle Änderungen, die sich zufolge der mit der Justizreform geänderten Gerichtsorganisation des GSOG aufdrängen. Entsprechend sind die verwiesenen Regelungen nicht in einer Verordnung des Obergerichts, sondern in einem Reglement geregelt (Organisationsreglement des Obergerichts vom 23. Dezember 2010; OrR OG⁶⁸).

7.2 Sonderstatutgesetz (SStG; indirekte Änderung)

Titel von Abschnitt 11.1 – Medienförderung; Artikel 63-66

Gemäss Planungserklärung 6 zum Bericht Medienförderung verfolgt der Regierungsrat die Entwicklung insbesondere der geschriebenen Presse im französischsprachigen Kantonsteil aufmerksam und prüft entsprechende Massnahmen zu deren Förderung. Die französischsprachigen Medien der Berner Juras bzw. des Amtsbezirks Biel/Bienne sind seit der Corona-Pandemie noch stärker unter Druck geraten (vgl. bereits vorne Ziff. 3.7.3). Diese Entwicklung sowie die Anforderungen des Sonderstatuts an die Information der Bevölkerung in ihrer Sprache sowie an deren Teilhabe am politischen Leben (vgl. Art. 5 KV und Art. 1 SStG) machen es nötig, die bereits für Radios bestehende, mögliche Förderung auf alle Formen von Medien im Sinn von Artikel 2b IMG auszudehnen (TV, Radio, Print- sowie Onlinezeitungen). Die bestehenden, z.T. restriktiven Voraussetzungen von Artikel 64 SStG bleiben bestehen. Gleich wie bei der Medienförderung nach IMG setzt die Förderung nach SStG voraus, dass die Berichterstattung der Medien einen lokalen Bezug aufweist. Zudem besteht weiterhin kein Rechtsanspruch auf Förderung.

7.3 Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung vom 11. Juni 2009 (EG ZSJ; indirekte Änderung)

Das EG ZSJ verweist in Artikel 3 Absatz 1 für die Einsicht in Akten *abgeschlossener Verfahren* auf das KDSG (für hängige Verfahren richtet sich die Einsicht nach der ZPO bzw. der StPO). Dieses begründet einen Anspruch der vom abgeschlossenen Verfahren betroffenen Personen auf Einsicht in die eigenen Daten (Art. 21 KDSG); für die Bekanntgabe von Personendaten an Dritte (auch im Rahmen von Akteneinsicht) setzt es eine entsprechende gesetzliche Grundlage voraus (Art. 11 KDSG). Für am Verfahren nicht beteiligte Personen findet sich diese in den Artikeln 27 ff. IMG. Deshalb steht zwar der Verweis auf

⁶⁷ BSG 152.040.1

⁶⁸ BSG 162.11

das KDSG folgerichtig im Vordergrund, er ist jedoch unvollständig, weil die Einsicht in amtliche Akten auch auf das IMG gestützt werden kann bzw. von Dritten gestützt werden muss, soweit um Zugang zu Informationen ersucht wird, welche Auskunft über die Tätigkeit der Behörde geben. Auch das IG kann somit neben dem KDSG Grundlage für ein Einsichtsbegehren in Akten der Straf- und Zivilgerichte bzw. der Staatsanwaltschaft bilden (eingehend vorne 7.1 zu Art. 27 IG, Ziff. 3). Dass der im Rahmen der Justizreform eingeführte bzw. im Rahmen der Bereinigung zur Justizreform geänderte Artikel 3 EG ZSJ die Anwendbarkeit des IG bewusst ausgeschlossen hätte, ist aufgrund der Materialien nicht anzunehmen.⁶⁹ Der Verweis in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b EG ZSJ ist somit um das IMG zu ergänzen. Die übrigen Regelungen gemäss Artikel 3 Absätze 2-4 EG ZSJ bleiben von dieser Änderung unberührt.

7.4 Dekret vom 11. September 2019 über die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei und die Direktionsbezeichnungen (ADSD)⁷⁰

Zuständig für den Vollzug der neu eingeführten Förderbereiche der Medienförderung, Förderung der Medienkompetenz und der politischen Bildung ist die Staatskanzlei. Dies macht eine Anpassung von Artikel 9 ADSD nötig (neuer Bst. d1).

7.5 Anpassungen an den neuen Erlassstitel (indirekte Änderungen)

Folgende Gesetze verweisen pauschal auf das IG oder auf bestimmte Bestimmungen des IG. Mit der Änderung des Erlassstitels sind diese Verweise anzupassen und folgende indirekten Änderungen nötig:

- Artikel 16 Absatz 1 des Gesetzes vom 31. März 2009 über die Archivierung (ArchG)⁷¹
- Artikel 7 Absatz 1 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG)⁷²
- Artikel 49f Absatz 3 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG)⁷³

Zu den indirekten Änderungen des SStG und des EG ZSJ s. vorne Ziffer 7.2 und 7.3.

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Das IMG entspricht dem Ziel 2 der Richtlinien der Regierungspolitik, wonach der Kanton Bern als nationales Politikzentrum die Chancen der digitalen Transformation nutzt und wirkungsvolle, qualitativ hochstehende und effiziente Dienstleistungen für Bevölkerung und Wirtschaft erbringt. Zu diesem Ziel trägt das IMG bei, indem es die Information sowie die Kommunikation zwischen Behörden und der Öffentlichkeit mit den digitalen Möglichkeiten fördert. Die Förderungsmassnahmen zugunsten von Angeboten zur politischen Bildung stärken den Kanton Bern als nationales Politikzentrum (bspw. mit der Unterstützung des Polit-Forums Bern).

⁶⁹ Vortrag des Regierungsrats zum Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ) sowie zum Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG), in Tagblatt des Grossen Rates 2009, Beilage 17, S. 33 sowie Vortrag des Regierungsrats zur Bereinigung und Aktualisierung der Justizreform, in Tagblatt des Grossen Rates 2012, Beilage 33, S. 4 und 10.

⁷⁰ BSG 152.010

⁷¹ BSG 108.1

⁷² BSG 152.01

⁷³ 170.11

9. Finanzielle Auswirkungen

Die Anpassungen im Bereich Behördeninformation und -kommunikation führen grundsätzlich zu keinen finanziellen Mehrkosten.

Förderungsmassnahmen zugunsten der Medien und zugunsten der politischen Bildung sind mit zusätzlichen Kosten für den Kanton verbunden. Der Umfang der Fördermassnahmen gilt es bei der Umsetzung auf der Basis der Gesetzesgrundlage anhand von konkreten Projekten und mit Blick auf die Finanzsituation des Kantons zu definieren. Bereits heute fliessen auf der Basis einer Verordnung 150'000 Franken pro Jahr an das im Käfigturm eingemietete Polit-Forum Bern. Neu bildet das IMG die rechtliche Grundlage dieses Geldflusses. Da Ende 2021 die Mitfinanzierungsverpflichtung der Eidgenossenschaft in Form der Gebäudemiete des Käfigturms ausläuft, werden diese zusätzlichen Kosten im Umfang von 120'000 Franken im Jahr durch die Vereinsmitglieder aufgefangen werden müssen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Mitgliedschaft des Kantons am Polit-Forum Bern mehr kosten wird als heute.

Im Bereich der Medienförderung hat der Kanton Bern gestützt auf die bestehenden Förderungsmöglichkeiten für französischsprachige Radioveranstalter (vgl. Art. 63 ff. SStG) die Radioveranstalter Canal 3 AG und Radio Jura Bernois SA (RJB) in früheren Jahren finanziell unterstützt. Soweit ersichtlich (vgl. zehnjährige Aufbewahrungsfrist) wurden zwischen 2005 und 2011 folgende Beiträge ausgerichtet: 2005 (noch gestützt auf den Vorgängererlass des SStG): knapp 30'000 Franken (Betriebsbeitrag an RJB), 2006: knapp 31'000 Franken (RJB), 2007: rund 31'000 Franken (RJB), 2009: rund 18'000 Franken (RJB), 2010: knapp 60'000 Franken (insgesamt für RJB und Radio Canal 3) und im 2011: knapp 58'000 Franken (insgesamt für RJB und Radio Canal 3). Seither wurden keine Finanzhilfen mehr ausgerichtet.

Hinsichtlich der neu vorgesehenen Förderungsmassnahmen des IMG ist vor dem Hintergrund der aktuellen finanzpolitischen Ausgangslage offen, wann und welche Mittel dannzumal unter dem Titel Medienförderung eingesetzt werden. Jedenfalls handelt es sich nur bei der Unterstützung der Schweizerischen Depeschentagentur um eine rasch umzusetzende indirekte Unterstützungsmassnahme. Eine Finanzierung einer Redaktionsstelle für lokale und kantonale Themen würde Kosten von rund 150'000 Franken im Jahr verursachen. Sollten sich pro Jahrgang 5000 im Kanton Bern wohnhafte Jugendlichen entscheiden, das Angebot eines durch Kanton und Wohngemeinde finanzierten Medienabonnements zu nutzen, wäre dies für den Kanton mit Kosten von 50'000 Franken verbunden. Für weitere, in den Erläuterungen zu Artikel 34c beschriebene Fördermassnahmen wären mit Ausgaben zwischen 300'000 und 500'000 Franken im Jahr zu rechnen. Die noch genauer zu definierenden Massnahmen zur politischen Bildung der Bevölkerung schätzt die Staatskanzlei auf rund 100'000 Franken pro Jahr.

Alles in allem ist davon auszugehen, dass der Kanton Bern für Förderungsmassnahmen zugunsten der Medien und zugunsten der politischen Bildung pro Jahr zwischen 500'000 und 750'000 Franken einsetzen muss, um eine gewisse Wirkung zu entfalten.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vereinfachung des Akkreditierungswesens führt zu einem Rückgang der erforderlichen administrativen Ressourcen für Erteilung, Kontrolle und Entzug der Akkreditierungen für Medienschaffenden.

Der Vollzug der neu eingeführten Förderbereiche obliegt der Zuständigkeit der Staatskanzlei. Dort kommt es dadurch zu einem gewissen Mehraufwand. Aufgrund der zu erwartenden Gesuche wird dieser voraussichtlich mit den bestehenden Ressourcen zu bewältigen sein.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Einführung der Förderbereiche (Medienförderung, Förderung der Medienkompetenz und der politischen Bildung) wirken sich positiv auf die Gemeinden aus; soweit gewisse Fördermassnahmen des IMG

(z.B. ein von den Gemeinden mitfinanziertes Voucher-System gestützt auf Art. 34f IMG) oder des SStG eine finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden vorsieht, kann es zu finanziellen Mehrbelastungen kommen. Gegen den Willen der Gemeinde würden solche Massnahmen jedoch nicht umgesetzt werden.

Die Bestimmungen zur Information von Amtes wegen erfahren mit dem IMG eine Modernisierung und führen auch in den Gemeinden dazu, dass vermehrt online informiert und kommuniziert wird. Dies führt zu entsprechenden Aufwendungen, die letztlich aber nicht direkt auf die vorliegende Änderung zurückzuführen sind. Die Gemeinden sind so oder anders gehalten, in absehbarer Zukunft ihre Informationstätigkeit vermehrt den modernen Informationstechnologien und den entsprechenden Erwartungen der Bevölkerung anzupassen.

Die gemeindespezifischen Bestimmungen des IMG haben sich nicht verändert.

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit der Gesetzesrevision wird die Rechtsgrundlage geschaffen, dass der Kanton Bern Medien oder Medienangebote indirekt fördern kann. Damit können Arbeitsplätze in der Medienbranche erhalten werden bzw. können neue Angebote gefördert werden, indem mit Finanzhilfen auf den Strukturwandel reagiert wird. Die Förderungsmassnahmen sollen neben den kantonalen auch die regionalen Medienangebote stärken, weshalb die verschiedenen Wirtschaftsräume des Kantons Bern profitieren dürften.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

14. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den Entwurf des Gesetzes über die Information und die Medienförderung zu beschliessen.