

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Abstract	VII
Inhaltsübersicht	XV
Inhaltsverzeichnis	XVII
Literaturverzeichnis	XIX
Materialienverzeichnis	LXVIII
Abkürzungsverzeichnis	LXXX

Einleitung	1
------------------	---

Erster Teil: Völker- und verfassungsrechtliche Vorgaben des Staatsunabhängigkeitsgebots	11
--	-----------

§1 Historische Entwicklung des Staatsunabhängigkeitsgebots und der staatlichen Regelung im Bereich von Radio und Fernsehen	12
---	-----------

§2 Verfassungsdogmatische Einordnung des Staatsunabhängigkeitsgebots	57
---	-----------

§3 Inhalt und Reichweite des Staatsunabhängigkeitsgebots	175
---	------------

§4 Völker- und verfassungsrechtliche Mindestanforderungen des Staatsunabhängigkeitsgebots	223
--	------------

§5 Funktionale Abgrenzung des Gebots der Staatsunabhängigkeit der Medien zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	380
---	------------

§6 Adressaten des Staatsunabhängigkeitsgebots	410
--	------------

§7 Persönlicher Schutzbereich des Staatsunabhängigkeitsgebots	425
--	------------

Zweiter Teil: Analyse der Verfassungsmässigkeit des RTVG	443
---	------------

§8 Staatliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung durch Rundfunkveranstalter: Ausgewählte Aspekte	444
---	------------

§9 Staatliche Beaufsichtigung von Rundfunkveranstaltern: Ausgewählte Aspekte	464
---	------------

§10 Staatliche Finanzierung von Rundfunkveranstaltern: Ausgewählte Aspekte	499
---	------------

§11 Behördliche Zuständigkeiten im Rundfunkbereich: Ausgewählte Aspekte	522
--	------------

§12 Gesamtwürdigung	534
----------------------------	------------

Zusammenfassung	541
------------------------	------------

Sachregister	591
---------------------	------------

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abstract	VII
Inhaltsübersicht	XV
Inhaltsverzeichnis	XVII
Literaturverzeichnis	XIX
Materialienverzeichnis	LXVIII
Abkürzungsverzeichnis	LXXX

Einleitung	1
------------------	---

Erster Teil: Völker- und verfassungsrechtliche Vorgaben des Staatsunabhängigkeitsgebots	11
--	-----------

§1 Historische Entwicklung des Staatsunabhängigkeitsgebots und der staatlichen Regelung im Bereich von Radio und Fernsehen	12
I. Anfänge: Beginn des 20. Jahrhunderts	12
II. Gründung der Schweizerischen Radio- und Fernsehgeseilschaft (SRG): 1931	14
III. Zweiter Weltkrieg und Nachkriegszeit: 1939 bis 1953	18
IV. Reorganisation der SRG und Neuformulierung der Programmrichtlinien: 1953	20
V. Einführung des schweizerischen Fernsehbetriebs: 1953 bis 1964	21
VI. Gescheiterter Verfassungsartikel und Erarbeitung der Medien-Gesamtkonzeption: 1967 bis 1981	22
VII. Einführung des Lokalrundfunks: 1977 bis 1983	25
VIII. Aufnahme eines Radio- und Fernsehartikels in die Bundesverfassung (Art. 55^{bis} aBV): 1984 bis 1999	26
A. Entstehungsgeschichte	26
B. Leistungsauftrag an Radio und Fernsehen (Art. 55 ^{bis} Abs. 2 aBV)	28
C. Unabhängigkeit und Programmautonomie von Radio und Fernsehen (Art. 55 ^{bis} Abs. 3 aBV)	29
D. Unabhängige Beschwerdeinstanz (UBI)	34

IX. Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (aRTVG):	
1991 bis 2007	36
A. Konzession als Gestaltungsinstrument	36
B. Drei-Ebenen-Modell	38
C. Beaufsichtigung der Rundfunkveranstalter und Organisation der SRG	40
D. Finanzierung der Rundfunkveranstalter und Finanzaufsicht	42
E. Unabhängige Regulierungsbehörde	44
F. Unabhängigkeit und Programmautonomie von Radio und Fernsehen	46
X. BV-Totalrevision sowie Revisionen des RTVG: 1999 bis 2019	46
A. BV-Totalrevision 1999 (Art. 93 und Art. 17 BV)	46
B. RTVG-Totalrevision 2006	48
1. Paradigmenwechsel: Von der Konzessions- zur blossenen Meldepflicht (duales System)	48
2. Ausbau des Rechtsschutzes	49
3. Organisation der SRG	50
4. Finanzierung	50
5. Unabhängige Regulierungsbehörde	52
C. RTVG-Teilrevision 2013	52
D. Gescheiterter Vorentwurf eines Bundesgesetzes über elektronische Medien	54
XI. Fazit	55

§2 Verfassungsdogmatische Einordnung des Staatsunabhängigkeitsgebots	57
I. Grundrechtliche Verankerung des Staatsunabhängigkeitsgebots	57
A. Staatsunabhängigkeit des öffentlichen Kommunikations- prozesses: Öffentliche Meinungsbildung in Freiheit vom Staat	57
B. Staatsunabhängigkeit der Medien als Teil der institutionellen Medienfreiheit (subjektiv-rechtliche Dimension)	59
1. Einleitende Bemerkungen	59
2. Medienfreiheit als funktionales Grundrecht innerhalb der Kommunikationsfreiheiten	61
a. EMRK	61
b. BV	62

3. Begriff der Medien im Kontext der Medienfreiheit	63
a. EMRK	63
b. Schweizerisches Verfassungsrecht	64
c. Begriff der Medien im Kontext des Staatsunabhängigkeitsgebots: Journalistisch aufbereitete öffentliche Kommunikation mit einer gewissen Organisationsstruktur	67
4. Funktionen der Medienfreiheit:	
Die besonderen Aufgaben der Medien	67
a. Einleitende Bemerkungen:	
Erwägungen aus der Rechtsprechung	67
b. Meinungsbildungsfunktion	70
c. Kontrollfunktion	74
d. Medien als Träger «öffentlicher Aufgaben»?	77
e. Verhältnis der Informationsfreiheit des Publikums zur Medienfreiheit	79
5. Bedeutung der Medien im Zeitalter des digitalen Wandels	81
a. Chancen der Internetöffentlichkeit	81
b. Risiken der Internetöffentlichkeit	83
c. Zwischenfazit	85
6. Fazit: Staatsunabhängigkeitsgebot als Teil der institutionellen Medienfreiheit	88
C. Staatsunabhängigkeit der Medien als Korrelat zur Staatsverantwortung im Medienbereich (objektiv-rechtliche Dimension)	90
1. Einleitende Bemerkungen	90
2. EMRK	92
a. Staatliche Vielfaltsgewährleistungspflicht insbesondere im Rundfunkbereich	92
b. Grundrechtsdogmatik	95
aa. Staatliche vielfaltssichernde Massnahmen als Grundrechtseingriff	95
bb. Rechtfertigung vielfaltssichernder staatlicher Massnahmen	96
c. Umsetzung der staatlichen Vielfaltsgewährleistungspflicht: Organisation eines Service-public-Systems	99
aa. Dimensionen der Medienvielfalt: Inhaltliche Vielfalt, Aussen- und Binnenpluralismus	99

bb. Service-public-System i.e.S.:	
Binnenpluralismusmodell ..	100
cc. Unverhältnismässigkeit eines staatlichen	
Monopols eines einzigen Service-public-Anbieters	101
dd. Staatliches Monopol aus mehreren	
Service-public-Anbietern	102
ee. Duales System	102
d. Organisation eines Service-public-Systems unter	
Gewährleistung des Staatsunabhängigkeitsgebots ..	103
e. Spannungsverhältnis zwischen der staatlichen	
Vielfaltsgewährleistungspflicht und dem	
Staatsunabhängigkeitsgebot: «Staatsferne» statt	
«Staatsfreiheit» der Medien	106
3. Weitere völkerrechtliche Grundlagen	108
a. UNO	108
aa. UNO-Pakt II	108
bb. UNO-Pakt I	109
cc. UNESCO-Übereinkommen über den Schutz und	
die Förderung kultureller Ausdrucksformen	109
dd. UNO-Behindertenrechtskonvention	110
b. Europarat	112
aa. EÜGF	112
bb. Beschlüsse, Empfehlungen und Erklärungen	114
c. Exkurs: EU-Recht ..	117
4. Schweizerisches Verfassungsrecht	119
a. Einleitende Bemerkungen	119
b. Staatliche Vielfaltsgewährleistungspflicht	
im Medienbereich ..	119
aa. Staatliche Vielfaltsgewährleistungspflicht	
im gesamten Medienbereich	119
bb. Verfassungsrechtlicher Leistungsauftrag im	
Bereich von Radio und Fernsehen	
(Art. 93 Abs. 2 BV)	120
cc. Vielfaltsgebot als überlagerndes	
Strukturerfordernis von Art. 93 Abs. 2 BV	121
c. Umsetzung der staatlichen	
Vielfaltsgewährleistungspflicht: Organisation	
eines Service-public-Systems ..	124
aa. Begriff des Service public im schweizerischen	
Recht: Grundversorgung und Neutralitätsprinzip	124

bb. Marktversagen als Voraussetzung der Organisation von Service-public-Systemen?	126
cc. Service public i.e.S.: Öffentliche Aufgabe und Vielfaltsgebot	129
dd. Erfüllung von Service-public-Leistungen als öffentliche Aufgabe (Service public i.e.S.)	131
i. Grundsatz der Freiheit bei der Wahl der Organisationsform	131
ii. Übertragung öffentlicher Aufgaben an ausserhalb der Zentralverwaltung stehende Aufgabenträger	132
iii. Leistungsauftrag	134
ee. Service public i.w.S.: Private Aufgaben im öffentlichen Interesse und Tendenzfreiheit	136
ff. Erfüllung von Service-public-Leistungen als private Aufgaben im öffentlichen Interesse	137
d. Organisation des Service-public-Systems im Bereich von Radio und Fernsehen	138
aa. Service-public-Auftrag gemäss Art. 93 Abs. 2 BV: Öffentliche Aufgabe in der Form eines verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrags	138
bb. Gewährleistung der Erfüllung von Art. 93 Abs. 2 BV: Binnenplurales bzw. Service-public-Modell i.e.S. und aussenplurales bzw. Service-public-Modell i.w.S.	139
cc. RTVG: Duales System ohne Grundversorgungsmonopol	140
dd. SRG: Trägerin einer öffentlichen Aufgabe	142
ee. Lokal-regionale Veranstalter mit Leistungsauftrag: Träger einer öffentlichen Aufgabe	144
ff. Veranstalter ohne Leistungsauftrag: Service public i.w.S.?	146
e. Fazit: Organisationsproblem der Errichtung eines Service-public-Systems unter Beachtung des Staatsunabhängigkeitsgebots	146
5. Umsetzung der staatlichen Vielfaltsgewährleistungspflicht im Medienbereich vor dem Hintergrund des digitalen Wandels	150
a. Erinnerung: Staatliche Vielfaltsgewährleistungspflicht im gesamten Medienbereich	150

b.	Bisherige staatliche Vielfaltsgewährleistung im Rundfunk- und Pressebereich	151
aa.	Rundfunkbereich	151
bb.	Pressebereich	152
c.	Strukturelle Medienkrise: Ungünstige Ressourcenlage führt zu geringerer Medienvielfalt	155
d.	Künftige staatliche Vielfaltsgewährleistung im digitalen Zeitalter?	158
aa.	EMRK	158
bb.	Weitere völkerrechtliche Grundlagen und EU-Recht	160
cc.	Schweizerisches Verfassungsrecht	162
i.	Aktualisierte Vielfaltsgewährleistungspflicht im gesamten Medienbereich: Mediengattungsübergreifende, direkte Fördermassnahmen als Service public i.e.S. oder i.w.S.	162
ii.	Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen zur Ergreifung vielfaltssichernder Fördermassnahmen im Medienbereich: Parallele Förderkompetenzen	164
II.	Verankerung des Staatsunabhängigkeitsgebots in weiteren Verfassungsprinzipien	169
A.	Demokratieprinzip und Grundsatz der politischen Chancengleichheit	169
1.	Demokratieprinzip	169
2.	Grundsatz der politischen Chancengleichheit	172
B.	Gewaltenteilungsprinzip?	173
§3	Inhalt und Reichweite des Staatsunabhängigkeitsgebots	175
I.	Sachlicher Schutzbereich des Staatsunabhängigkeitsgebots	175
A.	Teleologische Umschreibung des Schutzbereichs	176
B.	Schutz vor staatlichen Einflussnahmen auf die publizistische Tätigkeit: Publizistische Relevanz der Einwirkung	177
C.	Schutz vor jeglichen Einwirkungen auf die publizistische Tätigkeit: Einflussnahmeverbot	179
D.	Schutz primär vor indirekter Beeinflussung der publizistischen Tätigkeit (Gefährdungsschutz)	181
1.	Schutz primär vor indirekten Einflussnahmen durch staatliche Organisationsmassnahmen	181

2. Schutz vor indirekten Einwirkungen als	
Gefährdungsschutz	183
a. Einleitende Bemerkungen	183
b. Schwere der drohenden Grundrechtsverletzung	185
aa. Individuelle Betroffenheit	185
bb. Unwiderruflichkeit der Schutzgutsverletzung	186
cc. Demokratische und rechtsstaatliche Bedeutung des Schutzobjekts	186
c. Wahrscheinlichkeit der Grundrechtsverletzung	188
aa. Einleitende Bemerkungen	188
bb. Inhaltsbezug bzw. Inhaltsmanifestanz	189
cc. Flexibilität bzw. Handlungsspielraum der Behörde	191
E. Zwischenfazit	192
F. Beurteilung der Schwere des Grundrechtseingriffs	193
G. Verhältnis zur rundfunkrechtliche Programmautonomie	194
II. Rechtfertigung von Eingriffen in den Schutzbereich des Staatsunabhängigkeitsgebots	198
A. Einleitende Bemerkungen und Bedeutung von Art. 93 Abs. 2 BV für den Rundfunkbereich	198
B. Gesetzliche Grundlage	200
1. Erfordernis des Rechtssatzes	200
2. Anforderungen an die Normdichte	200
a. Allgemeine Ausführungen	200
b. In Bezug auf Eingriffe in das Staatsunabhängigkeitsgebot	202
3. Anforderungen an die Normstufe	205
a. Allgemeine Ausführungen	205
b. In Bezug auf Eingriffe in das Staatsunabhängigkeitsgebot	206
C. Öffentliches Interesse oder Schutz der Grundrechte Dritter	207
1. Allgemeine Ausführungen	207
2. In Bezug auf Eingriffe in das Staatsunabhängigkeitsgebot	209
D. Verhältnismässigkeit	211
1. Allgemeine Ausführungen	211
2. In Bezug auf Eingriffe in das Staatsunabhängigkeitsgebot	214

III. Kerngehalt bzw. unzulässige Eingriffe in	
den Schutzbereich des Staatsunabhängigkeitsgebots	216
A. Figur des grundrechtlichen Kerngehalts	217
B. Verbot systematischer Vorzensur als Kerngehalt der Medienfreiheit	218
C. Schutz primär vor indirekter Beherrschung der publizistischen Tätigkeit als absolut verbotene systematische Vorzensur: Beherrschungsverbot	221

§4 Völker- und verfassungsrechtliche Mindestanforderungen	
des Staatsunabhängigkeitsgebots	223
I. Einleitende Bemerkungen	223
II. Beherrschungsverbot als Funktions- bzw. Betätigungsverbot für den Staat im Medienbereich: Gebot der Auslagerung publizistischer Tätigkeit aus der Staatsverwaltung	226
III. Politische Steuerung der Aufgabenerfüllung durch Medien (Erfüllung öffentlicher oder staatlich privilegierter privater Aufgaben)	229
A. Bedarf an demokratischer Legitimation bzw. an politischer Steuerung der Aufgabenerfüllung durch Medien	230
B. Instrumente der politischen Steuerung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben	232
1. Normative Steuerung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben	232
a. Allgemeine Ausführungen	232
b. Gesetzlicher (Gewährleistungs- oder Leistungs-) Auftrag	232
c. Konkretisierung des gesetzlichen Auftrags: Leistungsauftrag bzw. -vereinbarung	234
2. Institutionelle Steuerung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben	236
a. Steuerung der hierarchisch organisierten Zentralverwaltung	236
b. Steuerung autonomer bzw. unabhängiger Aufgabenträger ausserhalb der Zentralverwaltung	239
3. Finanzielle Steuerung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben	244
a. Finanzierung aus dem öffentlichen Haushalt	244

b. Finanzierung aus öffentlichen Mitteln ausserhalb des Anwendungsbereichs des öffentlichen Haushaltsrechts	247
c. Finanzaufsicht	248
C. Instrumente der politischen Steuerung der Erfüllung privater Aufgaben im öffentlichen Interesse mittels Finanzhilfen	251
IV. Völkerrechtliche Mindestanforderungen des Staatsunabhängigkeitsgebots	254
A. EMRK	254
1. Allgemeine Mindestanforderung: Keine Kontrolle der publizistischen Tätigkeit durch die Regierung bzw. die Regierungspartei(en)	254
2. Besondere Mindestanforderungen an staatliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung durch Medien ..	256
a. Inhalt staatlicher Vorgaben für die Aufgabenerfüllung durch Medien	256
b. Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz	257
3. Besondere Mindestanforderungen an die staatliche Beaufsichtigung von Medien	258
a. Keine Kontrolle der Führungs- und Aufsichtsgremien von Service-public-Medien durch die Regierung bzw. die Regierungspartei(en)	258
b. Binnenplurale Zusammensetzung der Führungs- und Aufsichtsgremien von Service- public-Medien?	261
4. Besondere Mindestanforderungen an die staatliche Finanzierung von Medien	263
a. Zulässigkeit mehrheitlich staatlicher Finanzierung von Service-public-Medien	263
b. Ausgestaltung staatlicher Finanzierung von Service-public-Medien	265
c. Anspruch von Service-public-Medien auf angemessene staatliche Finanzierung?	266
5. Mindestanforderungen an die behördlichen Zuständigkeiten im Medienbereich: Pflicht zur Einsetzung einer unabhängigen Regulierungsbehörde?	267
B. UNO-Pakt II	268
C. Europarat: Beschlüsse, Empfehlungen und Erklärungen	269
1. Allgemeine Empfehlung: Garantie der «redaktionellen Unabhängigkeit und institutionellen Autonomie»	269

2. Besondere Empfehlungen betreffend staatliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung durch Medien ..	270
a. Inhalt staatlicher Vorgaben für die Aufgabenerfüllung durch Medien	270
b. Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz ..	271
3. Besondere Empfehlungen betreffend die staatliche Beaufsichtigung von Medien ..	271
a. Keine politische Einflussnahme auf die publizistische Tätigkeit	271
b. Operative Führungsgremien von Service-public-Medien	272
aa. Zuständigkeiten	272
bb. Zusammensetzung, Ernennung und Funktionsweise	273
cc. Rechenschaftspflicht	274
c. Aufsichts- bzw. strategische Führungsgremien von Service-public-Medien	274
aa. Zuständigkeiten	275
bb. Zusammensetzung, Ernennung und Funktionsweise	275
4. Besondere Empfehlungen betreffend die staatliche Finanzierung von Medien ..	276
5. Besondere Empfehlungen betreffend eine unabhängige Regulierungsbehörde im Medienbereich	278
a. Zuständigkeiten	278
b. Zusammensetzung, Ernennung und Funktionsweise	279
c. Rechenschaftspflicht	280
d. Finanzierung	281
D. Exkurs: EU-Recht	281
1. Staatliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung durch Medien im Licht des EU-Beihilferechts	281
2. Pflicht zur Einsetzung einer unabhängigen Regulierungsbehörde	283
3. Bedeutung des EU-Rechts für die Schweiz	284
V. Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen des Staatsunabhängigkeitsgebots ..	285
A. Allgemeine Mindestanforderung: Gewährleistung erheblicher Entscheidungsspielräume bei der Inhaltsproduktion (Autonomie bzw. Staatsunabhängigkeit i.w.S.) ..	285

B. Besondere Mindestanforderungen an staatliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung durch Medien	288
1. Inhalt staatlicher Vorgaben für die Aufgabenerfüllung durch Medien	289
a. Grundsatz: Reduzierte Regelungsdichte staatlicher Vorgaben für die Aufgabenerfüllung durch Medien	289
b. Zulässiger Bestimmtheitsgrad: Differenzierung je nach Inhaltsnähe (Grenze: keine Vorgaben oder Verbote der Darstellung bestimmter Informationen oder Meinungen)	291
aa. Vorgaben betreffend den Gegenstand der von Medien zu erfüllenden Aufgabe («was»)	292
bb. Vorgaben betreffend die Modalitäten der Aufgabenerfüllung durch Medien («wie»)	295
cc. Zwischenfazit	296
2. Verwaltungsverfahren (Erteilung bzw. Abschluss von Leistungsaufträgen oder Finanzhilfeverfügungen bzw. -vereinbarungen) und Rechtsschutz	296
C. Besondere Mindestanforderungen an die staatliche Beaufsichtigung von Medien	298
1. Einräumung von Autonomie bzw. Staatsunabhängigkeit i.e.S. in Tätigkeitsbereichen mit publizistischer Relevanz (funktionale Staatsunabhängigkeit)	298
a. Aufsichtsumfang: Keine Fach- und uneingeschränkte Rechtsaufsicht über publizistisch relevante Tätigkeitsbereiche (Autonomiebereich) ..	298
b. Unzulässige Aufsichtsmittel: Fachaufsichtsrechtliche Weisungsrechte und jegliche Genehmigungsrechte betreffend publizistisch relevante Tätigkeitsbereiche sowie jegliche Ersatzvornahme- und Selbsteintrittsrechte	301
c. Weitere (zulässige) Aufsichtsmittel: Informationsrechte, Berichterstattungspflichten, Empfehlungen sowie Vertretungs-, Wahl- und Abberufungsrechte ..	306
d. Aufsichtsverfahren und Rechtsschutz	307
e. Zwischenfazit: Auslagerungsgebot bzw. Verbot staatlicher Leitung publizistisch relevanter Tätigkeiten (in Abgrenzung zu den Begriffen staatlicher Aufsicht, Lenkung, Kontrolle und Steuerung)	308

f. Anforderungen an die gesetzliche Grundlage in Bezug auf die Gewährleistung von Autonomie bzw. Staatsunabhängigkeit i.e.S.	310
2. Keine Beherrschung der Führung von Medienorganisationen (institutionelle und personelle Staatsunabhängigkeit)	311
a. Staatliche Wahl- und Abberufungsrechte als Aufsichtsmittel	312
b. Keine staatlichen Wahl- oder Genehmigungsrechte betreffend Mitglieder operativer Führungsgremien sowie das Personal publizistisch relevanter Bereiche (Personalaautonomie)	315
c. Keine Einzelweisungsbefugnis strategischer Führungsgremien mit Staatsvertretern in Bezug auf die laufende Inhaltsproduktion (Autonomie der Geschäftsleitung und des Personals bei der Inhaltsproduktion)	319
d. Keine starke Minderheitsposition von Staatsvertretern in strategischen Führungsgremien	321
aa. Grundsatz: Drittelsgrenze	321
bb. «Ungeschwächtes» Zusammenzählen aller Staatsvertreter unabhängig vom bestellenden Gemeinwesen oder staatlichen Organ	324
cc. Keine starke Minderheitsposition von Staatsvertretern in Ausschüssen strategischer Führungsgremien	325
e. Weisungsfreiheit von Staatsvertretern in strategischen Führungsgremien und umfassende Inkompatibilitätsregeln (personelle Staatsunabhängigkeit)	325
f. Folgerungen betreffend die Rechtspersönlichkeit, die Rechtsform, staatliche Statutengenehmigungsrechte, staatliche mitgliedschaftliche Stimmrechte, die Ausgestaltung als privates oder öffentliches Unternehmen sowie die Grundrechtsbindung von Medienorganisationen ..	328
aa. Erfordernis der eigenen Rechtspersönlichkeit öffentlich-rechtlicher Medienorganisationen (institutionelle Staatsunabhängigkeit)	328

bb. Geeignete Rechtsformen für Medienorganisationen: Öffentlich- oder privatrechtliche Körperschaft (Ausnahme: Kantonale spezialgesetzliche Aktiengesellschaft)	330
cc. Zulässigkeit staatlicher Statutengenehmigungsrechte (Organisationsautonomie [Ausnahme: Kantonalrechtliche Statutengenehmigungsrechte])	332
dd. Keine potenzielle faktische Stimmrechtsmacht des Staats innerhalb von Körperschaften (Grundsatz: Drittelsgrenze)	335
ee. Zwischenfazit: Medienorganisationen nicht als öffentliche bzw. staatliche, sondern als institutionell zwingend der gesellschaftlichen Sphäre zuzuordnende private Unternehmen	340
ff. Grundrechtsbindung von Medienorganisationen am Beispiel des Rundfunkbereichs: Direkte Grundrechtsbindung nur bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben	342
D. Besondere Mindestanforderungen an die staatliche Finanzierung von Medien (finanzielle Staatsunabhängigkeit)	346
1. Allgemein: Gewährleistung erheblicher Ermessensspielräume bei der Verwendung publizistisch relevanter Finanzmittel (materielle finanzielle Autonomie)	346
2. Ausgliederung des Budgets von Medienorganisationen aus dem allgemeinen Staatshaushalt (formelle finanzielle Autonomie bzw. Budgetautonomie)	348
3. Globale Zuweisung staatlicher Mittel für publizistisch relevante Tätigkeitsbereiche (materielle finanzielle Autonomie)	349
4. Zulässigkeit der Finanzierung aus dem Staatshaushalt (materielle finanzielle Autonomie): Grundsatz geringer staatlicher Ermessensspielräume ..	350
5. Finanzierungsfestsetzungsverfahren und Rechtsschutz	354
6. Finanzaufsicht	356
a. Aufsichtsumfang: Keine uneingeschränkte Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitskontrolle von publizistisch relevanten Ausgaben (Autonomiebereich)	356

b. Aufsichtsmittel: Keine Genehmigungsrechte in Bezug auf das Budget und auf Ausgabenbeschlüsse mit publizistischer Relevanz	359
E. Mindestanforderungen an die behördlichen Zuständigkeiten im Medienbereich	361
1. Staatsunabhängigkeit der Medien durch Unabhängigkeit der Behörden?	361
a. Idee unabhängiger Behörden und deren Anwendbarkeit im Medienbereich	361
b. Legitimationsproblem unabhängiger Behörden	364
2. Für die Zuständigkeit unabhängiger Behörden im Medienbereich sprechendes Kriterium: Hohe Gefahr der Einflussnahme auf die Inhaltsproduktion	366
a. Zulassungs- und Verteilungsentscheide sowie eigentliche Inhaltsaufsicht	366
b. Zwischenfazit: Hohe Gefahr der inhaltlichen Einflussnahme insbesondere bei grossen inhaltsbezogenen Ermessensspielräumen und für die Inhaltsproduktion bedeutenden Entscheiden ..	369
3. Gegen die Zuständigkeit unabhängiger Behörden im Medienbereich sprechendes Kriterium: Politische Dimension der Entscheidung, insbesondere bei Zulassungs- und Verteilungsentscheidungen gestützt auf offene Rechtsnormen	371
4. Abwägungsentscheid des Gesetzgebers	372
5. Kriterien der Zuständigkeitsverteilung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung sowie deren Bedeutung vor dem Hintergrund des Staatsunabhängigkeitsgebots	373
a. Zuständigkeitsverteilung zwischen Parlament und Regierung	373
b. Zuständigkeitsverteilung zwischen Regierung und Verwaltung	375

§ 5 Funktionale Abgrenzung des Gebots der Staatsunabhängigkeit der Medien zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	380
I. Staatliche Kommunikation als Notwendigkeit öffentlicher Meinungsbildung in der Demokratie	380
II. Tendenzen im Zeitalter des digitalen Wandels	383
A. Professionalisierung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	383
B. Strukturelle Medienkrise	385

III. Funktionaler Unterschied zwischen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und grundrechtlich geschützter Medientätigkeit	386
A. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als kompetenzrechtlich begrenzte Informationstätigkeit und Medienarbeit als thematisch unbegrenzte Vermittlungstätigkeit	386
B. Gebot der Transparenz bzw. Kennzeichnung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	389
C. Zulässigkeit redaktioneller Gestaltung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	390
IV. Weitere einschränkende Grundsätze staatlicher Öffentlichkeitsarbeit: Gewährleistung der Staatsunabhängigkeit des öffentlichen Kommunikationsprozesses	391
A. Sachlichkeitsgebot	392
B. Neutralitäts- bzw. Gleichbehandlungsgebot	393
C. Verhältnismässigkeitsprinzip	394
V. Problemfelder staatlicher Öffentlichkeitsarbeit vor dem Hintergrund des Gebots der Staatsunabhängigkeit der Medien	396
A. Direkte und indirekte Staatskommunikation mit der Bevölkerung	396
B. Direkte Staatskommunikation mittels eigener Verbreitungskanäle	397
1. Zulässigkeit klar erkennbarer Staatskommunikation auch in der Form audiovisueller Angebote	397
2. Analyse aktueller Beispiele	399
C. Direkte Staatskommunikation mittels Medienorganisationen	401
1. Zulässigkeit von Staatswerbung	401
2. Zulässigkeit staatlicher Verlautbarungsrechte bzw. entsprechender Verbreitungspflichten von Medienorganisationen	402
3. Zulässigkeit von Staatssponsoring?	403
4. Analyse aktueller Beispiele	405
a. Ko-Produktion einer Beilage zu einem Medienangebot	405
b. Von Medienorganisationen produzierte «Publireportagen»	407
c. Live-Übertragungen von Ratsdebatten	408
VI. Fazit	408

§6 Adressaten des Staatsunabhängigkeitsgebots	410
I. Staatliche Akteure	411
A. Institutionelle Zurechenbarkeit zum Staat	411
B. Regierung, Verwaltung, Parlament und Gerichte aller staatlichen Ebenen	412
C. Organisationen, an welchen der Staat über einen Drittel mitgliedschaftlicher Stimmrechte und/oder Ernennungs- bzw. Genehmigungsrechte in Bezug auf Führungspersonen innehat	413
D. Grundrechtlich geschützte staatliche Akteure am Beispiel von Hochschulen	415
II. Private, aber «staatsnahe» Akteure?	419
A. Öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften?	419
B. Politische Parteien?	422

§7 Persönlicher Schutzbereich des Staatsunabhängigkeitsgebots	425
I. Einleitende Bemerkungen	425
II. Medienorganisationen	427
A. Völkerrecht	427
1. EMRK	427
2. UNO-Pakt II	430
B. Schweizerisches Verfassungsrecht	431
III. Medienschaffende	434
A. EMRK	434
B. Schweizerisches Verfassungsrecht	435
IV. Medienkonsumentinnen und -konsumenten	436

Zweiter Teil: Analyse der Verfassungsmässigkeit des RTVG . . . 443

§8 Staatliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung durch Rundfunkveranstalter: Ausgewählte Aspekte	444
I. Erinnerung: Mindestanforderungen des Staatsunabhängigkeitsgebots	444
II. Inhalt staatlicher Vorgaben für die Aufgabenerfüllung	445
A. SRG (Art. 24 ff. RTVG und SRG-Konzession)	445
B. Lokal-regionale Veranstalter (Art. 38 und Art. 43 RTVG sowie Konzessionen)	448
C. Kritische Würdigung	450

III. Verwaltungsverfahren (Erteilung der Konzessionen bzw. Leistungsaufträge) und Rechtsschutz	453
A. SRG	453
B. Lokal-regionale Veranstalter	454
C. Kritische Würdigung	456
1. SRG	456
2. Lokal-regionale Veranstalter	462

§9 Staatliche Beaufsichtigung von Rundfunkveranstaltern:

Ausgewählte Aspekte	464
I. Aufsicht gemäss RTVG	464
A. Erinnerung: Funktionale Staatsunabhängigkeit	464
B. Gesetzliche Gewährleistung der Autonomie bzw. der Staatsunabhängigkeit i.e.S.	466
C. Allgemeine Aufsichtsbestimmungen	467
1. Aufsichtsumfang	467
2. Aufsichtsmittel	467
3. Aufsichtsverfahren und Rechtsschutz	469
D. Besonderheiten der Beaufsichtigung der Erfüllung der Leistungsaufträge durch das BAKOM («Positivkontrolle»)	469
E. Besonderheiten der Beaufsichtigung redaktioneller Publikationen und des Zugangs zum redaktionellen Teil durch die UBI («Negativkontrolle»)	470
F. Kritische Würdigung	472
1. Gesetzliche Gewährleistung der Autonomie bzw. Staatsunabhängigkeit i.e.S.	472
2. Aufsichtsumfang	473
3. Aufsichtsmittel	475
4. Aufsichtsverfahren und Rechtsschutz	478
II. Aufsichtsrechtliche Sondervorschriften betreffend die SRG	480
A. Erinnerung: Institutionelle und personelle Staatsunabhängigkeit	480
B. Öffentliche Zweckbindung und keine Gewinnstrebigkeit der SRG	483
C. Organisation der SRG	484
1. Staatliche Organisationsvorgaben und Statutengenehmigungsrecht des UVEK	484
2. Organe der SRG	484

D. Kritische Würdigung	487
1. Öffentliche Zweckbindung und keine Gewinnstrebigkeit der SRG	487
2. Organisation der SRG	488
a. Staatliche Organisationsvorgaben	488
b. Statutengenehmigungsrecht des UVEK	489
c. Wahlrecht des Bundesrats betreffend Mitglieder des Verwaltungsrats	490
d. Inkompatibilitätsregeln	495
e. Rechtsform der SRG und Ausgestaltung als privates Unternehmen	497

§ 10 Staatliche Finanzierung von Rundfunkveranstaltern:

Ausgewählte Aspekte	499
I. Erinnerung: Finanzielle Staatsunabhängigkeit	499
II. Ausgliederung des Budgets aus dem allgemeinen Staatshaushalt, Finanzierungsquellen und globale Zuweisung staatlicher Mittel	502
III. Finanzierungsfestsetzungsverfahren und Rechtsschutz ...	504
IV. Finanzaufsicht	506
V. Kritische Würdigung	508
A. Ausgliederung des Budgets aus dem allgemeinen Staatshaushalt, Finanzierungsquellen und globale Zuweisung staatlicher Mittel	508
B. Finanzierungsfestsetzungsverfahren und Rechtsschutz ...	510
C. Finanzaufsicht	518

§ 11 Behördliche Zuständigkeiten im Rundfunkbereich:

Ausgewählte Aspekte	522
I. Erinnerung: Anforderungen des Staatsunabhängigkeitsgebots	522
II. Zuständigkeit für staatliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung durch Rundfunkveranstalter	524
III. Zuständigkeit für die Beaufsichtigung von Rundfunkveranstaltern	525
IV. Zuständigkeit für die Finanzierung von Rundfunkveranstaltern	526
V. Kritische Würdigung	527
A. Zuständigkeit für staatliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung durch Rundfunkveranstalter	527

B. Zuständigkeit für die Beaufsichtigung von Rundfunkveranstaltern	530
C. Zuständigkeit für die Finanzierung von Rundfunkveranstaltern	532
<hr/>	
§ 12 Gesamtwürdigung	534
I. Schlüsselrolle des Bundesrats	534
II. Exkurs: Verhältnis zwischen rechtlicher bzw. De-iure- und faktischer bzw. De-facto-Staatsunabhängigkeit der Medien	537
<hr/>	
Zusammenfassung	541
<hr/>	
Sachregister	591