



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 17 BV

Eine Kommentierung von Marina Piolino / Raphaela Cueni

Herausgegeben von Stefan Schlegel / Odile Ammann

Stand der Bearbeitung: 06.01.2024

PDF erstellt am: 05.10.2026

DOI: 10.17176/20240106-091914-0

ZITIERVORSCHLAG

Marina Piolino/Raphaela Cueni, Kommentierung zu Art. 17 BV, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann (Hrsg.), Onlinekommentar zur Bundesverfassung

Kurzzitat: OK-Piolino/Cueni, Art. 17 BV N. XXX.

Art. 17 Medienfreiheit

¹ Die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist gewährleistet.

² Zensur ist verboten.

³ Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet.

GLIEDERUNG

I. Allgemeines.....	3
A. (Entstehungs-)Geschichte	3
B. Völkerrechtliche Garantien und rechtsvergleichende Hinweise	4
C. Bedeutung und Funktion der Medienfreiheit	5
II. Medienfreiheit (Abs. 1)	6
A. Sachlicher Schutzbereich	6
1. Begriff der Medien im Kontext der Medienfreiheit	6
2. Geschützte Ansprüche und Teilgehalte	8
a. Schutz von Medieninhalten und Schutz institutioneller Aspekte	8
b. Einzelne Ansprüche und Teilgehalte (subjektiv-rechtliche Dimension)	9
c. Objektiv-rechtliche Dimension der Medienfreiheit	11
B. Persönlicher Schutzbereich	14
C. Einschränkungen	15
1. Beurteilung nach Art. 36 BV	16
a. Gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV)	16
b. Öffentliches Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV)	17
c. Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV)	17
2. Inhaltliche Einschränkungen der Medienfreiheit	19
3. Verbreitungspflichten als Sonderfall inhaltlicher Einschränkungen	23
4. Einschränkungen in der Recherchetätigkeit und Darstellungsform	25
5. Einschränkungen in der Verteilung und Verbreitung von Medienerzeugnissen	25
6. Einschränkungen durch strukturelle und organisatorische Massnahmen	26
a. Einschränkungen des Marktzugangs in der Form von Bewilligungs- oder Konzessionspflichten	26
b. Grundversorgung mit Medienangeboten (Service public) und Formen staatlicher Medienförderung	27
III. Zensurverbot (Abs. 2 BV).....	28
A. Begriff der Zensur	28
B. Kritische Beispiele	30
C. Staatsnotstand.....	31
D. Staatsunabhängigkeitsgebot	32
IV. Redaktionsgeheimnis (Abs. 3)	34
A. Bedeutung und Entstehung	34
B. Sachlicher Schutzbereich	35
C. Persönlicher Schutzbereich	36
D. Einschränkungen des Redaktionsgeheimnisses	36
Weitere empfohlene Lektüre	37
Literaturverzeichnis.....	38
Materialienverzeichnis	43

I. ALLGEMEINES

A. (Entstehungs-)Geschichte

- 1 Die Medienfreiheit entstand als Reaktion auf die Formen der **Zensur** von Kommunikationsinhalten (vgl. zum Zensurverbot N. 76 ff.). Diese wurden nach der Erfindung des Buchdrucks sowohl von kirchlicher als auch von staatlicher Seite ab dem 16. bis ins 19. Jahrhundert praktiziert.¹ Vorläuferin der Medienfreiheit ist die Pressefreiheit, gab es doch während Jahrhunderten kein anderes Mittel der Massenkommunikation als Druckschriften.² In der Schweiz wurde die Freiheit der Presse erstmals in der Helvetischen Verfassung vom 12. April 1798 garantiert.³ Nachdem die Zensur wenige Monate später aufgrund kritischer Berichterstattung über den französischen Staat durch die Helvetische Regierung wieder eingeführt wurde, begannen die Kantone erst wieder in der Zeit der Regeneration (1830-1848), die Zensur abzuschaffen und die Freiheit der Presse in ihren Verfassungen zu gewährleisten.⁴
- 2 Aufgrund des Misstrauens gegenüber den konservativen Kantonen wurde die **Pressefreiheit** 1848 als ein «Bundesgrundrecht der ersten Stunde»⁵ in der neu entstandenen Bundesverfassung verankert.⁶ Der Schutz anderer Mediengattungen und weiterer Meinungsäusserungen waren in der Bundesverfassung ursprünglich nicht vorgesehen.⁷ Die Garantie der Pressefreiheit galt während über 150 Jahren bis zur Totalrevision der Bundesverfassung Ende des 20. Jahrhunderts, in deren Rahmen sie in die heute geltende Medienfreiheit umgewandelt wurde.⁸
- 3 Der Verfassungsentwurf von 1996 führte die «Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen» noch als Teilaspekt einer Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit auf (Art. 14 VE 1996).⁹ Dabei erfolgte der ausdrückliche Einschluss der Mediengattungen Radio und Fernsehen in die Medienfreiheit mit Hinweis auf die Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK, wonach auch Radio und Fernsehen in den Schutzbereich von Art. 10 EMRK fallen und daher grundrechtlichen Schutz geniessen.¹⁰ Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Bedeutung der Medien (vgl. hierzu N. 8) schuf das Parlament schliesslich mit Art. 17 BV eine eigene Bestimmung für die **Medienfreiheit** und erstreckte diese gleich wie Art. 93 BV (Radio und Fernsehen) auf die «anderen Formen der öffentlichen

1. Vgl. etwa Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, S. 351 f.; Nobel/Weber, Medienrecht, 2. Kap., N. 106 und 113; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 36; vgl. ausführlich Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 44 ff.

2. CR-Cottier, Art. 17 BV N. 3.

3. Art. 7 der Helvetischen Verfassung: Die Pressefreiheit ist eine natürliche Folge des Rechts, das jeder hat, Unterricht zu erhalten. (m.w.Verw. Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, Fn. 29).

4. Ausführlich Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 49 f.; Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 13; Riklin, Presserecht, § 2 Rz. 15.

5. Biaggini, Art. 17 BV N. 1.

6. Art. 45 BV 1848 bzw. Art. 55 BV 1874: Die Pressefreiheit ist gewährleistet. (Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 52; Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 13).

7. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 1.

8. Vgl. Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 13; vgl. zu den Revisionsversuchen Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 56 ff.

9. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 2.

10. Vgl. Botschaft BV, S. 157; vgl. zu Art. 10 EMRK Kapitel I.B. Ob sich Radio- und Fernsehveranstalter auf eine sog. Radio- und Fernsehfreiheit berufen können, war aufgrund der in der Schweiz bis 2006 bestehenden Monopolsituation im Rundfunkbereich lange umstritten. Entsprechend sah die bereits 1984 eingefügte Verfassungsbestimmung über Radio und Fernsehen (Art. 93 BV bzw. Art. 55^{bis} BV 1874) keine eigentliche «Freiheit» der Programmveranstaltung vor, sondern es wurden die Formulierungen der «Autonomie» in der Programmgestaltung und der «Unabhängigkeit» von Radio und Fernsehen vorgezogen (vgl. Barrelet, Libertés, Rz. 30; CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 5; Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 14 und 120 f.; vgl. ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 29 ff.).

fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen» (vgl. zu diesem Begriff auch N. 14). Dadurch sollte der Geltungsbereich von Art. 17 BV für künftige Entwicklungen neuer Medienformen offengehalten werden.¹¹ Zudem fügte das Parlament das Zensurverbot sowie das Redaktionsgeheimnis ein.¹² Damit fand der heute noch unverändert geltende Art. 17 BV Eingang in die 2000 in Kraft getretene neue Bundesverfassung.

- 4 Art. 17 BV steht in engem Verhältnis zu **Art. 93 BV**, der 1984 als verfassungsrechtliche Grundlage für das bereits seit den 1920er-Jahren bestehende Konzessionsregime im Radio- und Fernsehbereich in die Bundesverfassung aufgenommen wurde.¹³ So war die Rundfunkveranstaltung im Unterschied zum Pressebetrieb lange Zeit geprägt von begrenzt verfügbaren Verbreitungswegen (Frequenzknappheit) und von einem hohen Finanzbedarf.¹⁴ Daher wurde die Veranstaltung von Radio und Fernsehen zur Gewährleistung eines vielfältigen Angebots für die gesamte Bevölkerung bis zur 2006 erfolgten Marktliberalisierung ausschliesslich als staatliches Grundversorgungsmonopol ausgestaltet (vgl. hierzu N. 29 und 73).¹⁵ Demgegenüber war der Bereich der Presse lange durch eine Konkurrenzsituation einer Vielzahl verschiedener Angebote gekennzeichnet, wodurch das Ergreifen staatlicher Massnahmen zur Vielfaltssicherung verglichen mit dem Rundfunkbereich im Hintergrund stand (vgl. allerdings zum aktuellen Strukturwandel der gesamten Medienlandschaft N. 31).¹⁶

B. Völkerrechtliche Garantien und rechtsvergleichende Hinweise

- 5 Für das Verständnis und die Auslegung der Medienfreiheit gemäss Art. 17 BV sind auch völkerrechtliche Garantien verbindlich und deshalb zu beachten. So schützen unter anderem Art. 10 EMRK und Art. 19 f. UNO-Pakt II Äusserungen in den Medien bzw. die Medientätigkeit.¹⁷ Anders als die Bundesverfassung verankern diese die Medienfreiheit jedoch nicht als selbständig normierte Garantie, sondern gewährleisten sie als Teil umfassender Garantien der Kommunikationsgrundrechte.¹⁸
- 6 In der schweizerischen Rechtsprechung zur Medienfreiheit hat insbesondere **Art. 10 EMRK** einen hohen Stellenwert.¹⁹ Aufgrund der wesentlichen Bedeutung einer freien Medientätigkeit für die Demokratie anerkennt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) einen besonders stringenten Schutz für Medienäusserungen und Medienschaffende: So wird in ständiger Rechtsprechung festgehalten, dass die Medien zwar gewisse Grenzen nicht überschreiten dürfen, es jedoch ihre Pflicht ist, Informationen und Ideen von öffentlichem Interesse zu verbreiten. In diesem Kontext wird betont, dass der Beurteilungsspielraum der Staaten bezüglich der Einschränkung (solcher) Äusserungen von öffentlichem Interesse grundsätzlich reduziert ist.²⁰ Ebenfalls anerkennt der Gerichtshof, dass Art. 10 EMRK die Staaten nicht lediglich dazu verpflichtet, vor Eingriffen in das Grundrecht abzusehen, sondern auch positive Verpflichtungen zum Schutz der Garantien begründet (vgl. dazu unten N. 18, 22 ff.).²¹ Mit seiner differenzierten Rechtsprechung und dem entwickelten

11. M.w.Verw. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 2 und 15; vgl. hierzu auch die Verweise in Fn. 52.

12. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 2.

13. Ausführlich zur Entstehungsgeschichte Barrelet/Werly, *Droit de la communication*, Rz. 205 ff.; Piolino, *Staatsunabhängigkeit*, S. 26 ff.

14. M.w.Verw. Piolino, *Staatsunabhängigkeit*, S. 151; vgl. ausführlich Botschaft RTVG 1987, S. 706 f. und S. 719 f.; Peduzzi, *Meinungs- und Medienfreiheit*, S. 122 ff.

15. Ausführlich Dumermuth, *Revision RTVG*, S. 244 ff. und S. 255 ff.; Piolino, *Staatsunabhängigkeit*, S. 48 f. und S. 140 f.

16. Vgl. Dumermuth, *Rundfunkregulierung*, S. 352; ausführlich Peduzzi, *Meinungs- und Medienfreiheit*, S. 119 f. und S. 334 f.; Piolino, *Staatsunabhängigkeit*, S. 152 ff.

17. Für viele Harris/O'Boyle/Warbrick, *Law of the ECHR*, S. 618 ff.; Schabas, *CCPR Commentary*, Art. 19 CCPR Ziff. 21 ff.

18. Vgl. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 3 f.; Grabenwarter/Pabel, *EMRK*, § 23 N. 10.

19. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 3.

hohen Schutzniveau für Medienäusserungen ist die Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK deshalb auch für die Auslegung von Art. 17 BV praktisch äusserst relevant.²²

- 7 Ein rechtsvergleichender Blick lässt erkennen, dass spezifische Grundrechte der Medienfreiheit oder der Pressefreiheit auch in **anderen Verfassungen** statuiert sind: Hinzuweisen ist etwa auf die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Deutschland) gewährleistete Presse- und Rundfunkfreiheit sowie auf das in Art. 5 Abs. 3 GG statuierte Zensurverbot.²³ Eine explizite Garantie der Pressefreiheit findet sich beispielsweise auch im Ersten Zusatzartikel zur US-amerikanischen Verfassung.²⁴ Neben den Verfassungen mit vielfältigen expliziten Garantien der Medien- und Pressefreiheit anerkennen andere Verfassungen wiederum die Medienfreiheit über die Rechtsprechung als Teilgehalt allgemeiner gefasster Garantien zum Schutz der Kommunikationsgrundrechte.²⁵

C. Bedeutung und Funktion der Medienfreiheit

- 8 Die Medienfreiheit vermittelt Äusserungen durch bzw. mittels (Massen-)Medien²⁶ einen im Vergleich zur Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) besonderen Schutz. Dieser spezifische Schutz ist Ausdruck der besonderen Bedeutung der Medien und der medial vermittelten Kommunikation in einer demokratischen Gesellschaft.²⁷ Durch das Aufarbeiten und die Vermittlung von Informationen unterschiedlicher Art sollen die Medien eine freie Meinungsbildung des Publikums zu verschiedenen Themen von öffentlichem Interesse ermöglichen (**Meinungsbildungsfunktion**).²⁸ Mit der Absicherung eines ungehinderten Nachrichtenflusses und eines freien Meinungsaustauschs kommt der Medienfreiheit damit eine tragende Rolle in der gesellschaftlichen Willensbildung und eine wichtige gesellschaftliche und politische Bedeutung zu.²⁹ Mit diesem Verständnis der Massenmedien als **Bindeglied** der Kommunikation zwischen Bevölkerung und Staat³⁰ nimmt die Medienfreiheit insbesondere auch eine Funktion als Instrument der **Kontrolle** von politischer und gesellschaftlicher Macht wahr.³¹ So anerkennen der EGMR und (in Anlehnung an dessen Rechtsprechung) das

20. Etwa EGMR *Mediengruppe Österreich GmbH gegen Österreich*, Nr. 37713/18, 26.4.2022, N. 47; EGMR (Grosse Kammer), *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, Nr. 18030/11, 8.11.2016, N. 165 ff. (NGO mit medienähnlicher Funktion); EGMR *Cumhuriyet Vakfı u.a. gegen die Türkei*, Nr. 28255/07, 8.10.2013, N. 61 (vorgängige Einschränkung gegenüber Medien); EGMR (Grosse Kammer), *Bladet Tromsø und Stensaas gegen Norwegen*, Nr. 21980/93, 20.5.1999, N. 59 ff.; EGMR (Grosse Kammer), *Goodwin gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 17488/90, 20.3.1996, N. 39 f.; vgl. Harris/O'Boyle/Warbrick, Law of the ECHR, S. 618 f.

21. Etwa EGMR *Özgür Gündem gegen die Türkei*, Nr. 23144/93, 16.3.2000, N. 43 ff.; vgl. zu positiven Verpflichtungen im Rahmen von Art. 10 EMRK Harris/O'Boyle/Warbrick, Law of the ECHR, S. 596 ff.

22. Vgl. Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 441.

23. Vgl. etwa Schulze-Fielitz, GG-Kommentar, Art. 5 GG N. 86 ff.; Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, S. 166 ff.

24. «Congress shall make no law [...] abridging the freedom of speech, or of the press [...]». Hinzuweisen ist i.S. eines Beispiels etwa noch auf Art. 16 Abs. 1 lit. a der südafrikanischen Verfassung, welcher die Pressefreiheit explizit als Teilgehalt der Meinungsfreiheit erwähnt. Ausdrückliche Gewährleistungen zur Medienfreiheit finden sich auch etwa in Art. 21 der italienischen Verfassung; die Bestimmung statuiert u.a. ein Zensurverbot und hält fest, dass das Gesetz Transparenzvorschriften bezüglich der Finanzierung von periodischen Presseerzeugnissen vorsehen darf. Vgl. etwa Bartole/Bin, Comm. breve, Art. 21 Ziff. XIII-XXI. Mit rechtsvergleichenden Hinweisen zu den Kommunikationsgrundrechten allgemein Stone, Comparative constitutional law, S. 406 f.; Currie, Freedom of expression, S. 231 f. (spezifisch mit Aussagen zum Zensurverbot auf S. 232 f.).

25. CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 17; vgl. etwa Art. 13 StGG (Österreich) (wobei das Zensurverbot in Abs. 2 spezifisch genannt wird).

26. Zum Begriff vgl. unten N. 9 ff.

27. Für viele EGMR (Grosse Kammer), *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, Nr. 18030/11, 8.11.2016, N. 165; CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 9; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 8.

28. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 70 ff.

29. BGE 147 IV 65 E. 5.2; BGE 141 I 211 E. 3.1; BGE 137 I 209 E. 4.2.

30. Etwa BGE 141 I 211 E. 3.1.

31. BGE 147 IV 65 E. 5.2; BGE 141 I 211 E. 2.1; BGE 137 I 8 E. 2.5; vgl. Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 438 ff.; ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 74 ff.

Bundesgericht die Rolle der Medien als «Wächter» (*public watchdogs*) in einer demokratischen Gesellschaft (vgl. ausführlicher unten N. 9 ff. zum Begriff der Medien).³²

II. MEDIENFREIHEIT (ABS. 1)

A. Sachlicher Schutzbereich

1. Begriff der Medien im Kontext der Medienfreiheit

- 9 Für die Definition der Medien orientiert sich der EGMR in seiner Rechtsprechung zu **Art. 10 EMRK** an deren Funktion als *public watchdogs* (vgl. zur Bedeutung und Funktion der Medienfreiheit N. 8). Im Rahmen dieses funktionalen Ansatzes lässt er insbesondere jenen Beiträgen einen verstärkten Schutz zukommen, die an die Öffentlichkeit gerichtet sind und Themen des öffentlichen Interesses behandeln.³³ Lange Zeit hatte der Gerichtshof den erhöhten Schutzstandard nur Beiträgen zugestanden, die nach professionellen journalistischen Sorgfaltskriterien erarbeitet wurden.³⁴ Im Zuge der wachsenden Bedeutung des Internets lässt der EGMR vermehrt auch nicht-journalistische Beiträge am erhöhten Schutz gemäss Art. 10 EMRK teilhaben, sofern sie zu einer im öffentlichen Interesse stehenden Debatte beitragen und mit angemessener Sorgfalt erstellt wurden – so etwa Informationen einer NGO auf einer Website oder Äusserungen eines Bloggers auf einem Internet-Forum.³⁵ Im Kontext des Rechts auf Zugang zu behördlichen Informationen urteilte der Gerichtshof zudem, dass auch populäre Social-Media-Nutzende Funktionen als *public watchdogs* wahrnehmen und daher in den Genuss eines verstärkten Schutz kommen können.³⁶ Gleichwohl unterstreicht der EGMR gerade auch mit Blick auf der im Internet bestehenden Informationsflut nach wie vor die Bedeutung der Befolgung berufsethischer journalistischer Sorgfaltspflichten.³⁷
- 10 Das Bundesgericht versteht unter dem Begriff der Medien im Sinne von **Art. 17 BV** öffentliche, technisch verbreitete Meinungsäusserungen ideellen Inhalts.³⁸ Demgemäss muss sich die Äusserung an einen unbestimmten Adressatenkreis richten.³⁹ Zudem muss die öffentliche Äusserung durch technische Mittel gespeichert und übertragen werden.⁴⁰ Damit werden grundsätzlich auch öffentlich

32. EGMR *Mediengruppe Österreich GmbH gegen Österreich*, Nr. 37713/18, 26.4.2022, N. 47; EGMR (Grosse Kammer), *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, Nr. 18030/11, 8.11.2016, N. 165 ff.; EGMR (Grosse Kammer), *Couderc und Hachette Filipacchi Associés gegen Frankreich*, Nr. 40454/07, 10.11.2015, N. 89; so schon EGMR *Lingens gegen Österreich*, Nr. 9815/82, 8.7.1986, N. 44; BGE 140 IV 108 E. 6.7; BGer, Urteil vom 6.4.2011, 2C_664/2010, E. 2.2; CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 9; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 8.

33. Vgl. für die Presse etwa EGMR *Observer and Guardian gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 13585/88, 26.11.1991, N. 59; Oster, Media Law, S. 12; vgl. auch Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 23 N. 8.

34. Vgl. etwa EGMR *Kaperzyński gegen Polen*, Nr. 43206/07, 3.4.2012, N. 70; vgl. m.w.Verw. Oster, Media Law, S. 10 f.

35. Vgl. etwa EGMR *Fatullayev gegen Aserbaidshan*, Nr. 40984/07, 22.4.2010, N. 95 und N. 102; EGMR *Růžový panter, O.S. gegen Tschechien*, Nr. 20240/08, 2.2.2012, N. 33; vgl. auch EGMR *GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus gegen die Schweiz*, Nr. 18597/13, 9.1.2018, N. 60 f.; Oster, Media Law, S. 11 f.

36. EGMR (Grosse Kammer), *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, Nr. 18030/11, 8.11.2016, N. 108; vgl. Zeller, Konzept, S. 88.

37. Vgl. etwa EGMR *Novaya Gazeta and Borodianskiy gegen Russland*, Nr. 14087/08, 28.3.2013, N. 42; Oster, Media Freedom, S. 34; vgl. auch EGMR *Kaperzyński gegen Polen*, Nr. 43206/07, 3.4.2012, N. 70; vgl. m.w.Verw. Oster, Media Law, S. 7 f. und S. 10.

38. Vgl. betreffend die Presse bereits BGE 31 I 385 E. 2; BGE 100 Ia 445 E. 6; BGE 128 IV 53 E. 5.c; vgl. ausführlich Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 441 ff.

39. BGE 128 IV 53, E. 5.c; Belser/Waldmann, Grundrechte II, Kap. 5 N. 38; Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 441 f. Damit wird die Individualkommunikation etwa über Messenger-Apps oder E-Mail nicht von der Medienfreiheit, sondern von der subsidiär greifenden Meinungsfreiheit gemäss Art. 16 BV und dem Fernmeldegeheimnis nach Art. 13 Abs. 1 BV geschützt (statt vieler Belser/Waldmann, Grundrechte II, Kap. 5 N. 38; vgl. im Zusammenhang mit der Überwachung von E-Mails BGE 126 I 50).

verbreitete Informationen im Internet von der Medienfreiheit geschützt.⁴¹ Betreffend die Kommunikation über soziale Medien ist mitunter danach zu fragen, ob sich die Meinungsäusserung an einen unbestimmten Adressatenkreis richtet. Mit Blick auf die verschiedenen Nutzungsmotive von Social-Media-Nutzenden ist diese Frage stets im Rahmen einer Einzelfallprüfung zu beurteilen.⁴² Weiter muss die öffentlichen Information meinungsbildende bzw. ideelle Inhalte aufweisen.⁴³ Demgegenüber sind für primär kommerzielle Inhalte nach bundesgerichtlicher Praxis (anders als gemäss der Rechtsprechung des EGMR) nicht die Kommunikationsgrundrechte einschlägig, sondern die einen geringeren Schutz gewährende Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV).⁴⁴

- 11 Fraglich ist, inwieweit der Schutz durch Art. 17 BV die **Beachtung berufsethischer journalistischer Sorgfaltspflichten** voraussetzt. Im Kontext der Akkreditierung von Medienschaffenden hat das Bundesgericht die gesetzliche Eingrenzung des Medienbegriffs auf journalistische Medien für verfassungskonform erklärt und hierbei auf die Anwendung der vom Schweizer Presserat – dem Selbstregulierungsorgan für medienethische Fragen – verabschiedeten berufsethischen Sorgfaltspflichten verwiesen.⁴⁵ In seiner jüngeren Praxis versucht das Bundesgericht mit Blick auf die Digitalisierung, die Medienfreiheit schärfer zu umreissen. So gewährt es nicht journalistisch tätigen Personen betreffend den Zugang zu behördlichen Informationen oder die Rechtfertigung von Persönlichkeitsverletzungen keinen Schutz durch die Medienfreiheit.⁴⁶ Auch Teile der Lehre sprechen sich für die Einschränkung der Medienfreiheit auf journalistische Beiträge aus. Werden Themen im öffentlichen Interesse im Rahmen nicht-journalistischer Äusserungen behandelt – so z.B. von NGOs –, befürworten etwa Zeller/Kiener die punktuelle Gewährung eines vergleichbar verstärkten Schutzes im Rahmen der Meinungs- und Informationsfreiheit.⁴⁷ Dieser Auffassung ist u.E. zuzustimmen.
- 12 Schliesslich vertreten gewisse Autorinnen und Autoren die Ansicht, dass nur journalistische Tätigkeiten von einer gewissen **Kontinuitätlichkeit** von der Medienfreiheit geschützt sein sollen. Begründet wird dies damit, dass Medien zur wirksamen Wahrnehmung ihrer besonderen Funktionen

40. Dabei kommt es auf die Art des verwendeten Mittels nicht an (statt vieler Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 443; vgl. für das Erfordernis der mechanisch reproduzierten Presse BGE 128 IV 53 E. 5.c, S. 65).

41. Vgl. Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 443; vgl. ausführlich Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 169.

42. Im Rahmen der Anwendbarkeit von Art. 28 StGB bejahte das Bundesgericht etwa die Öffentlichkeit eines Facebook-Beitrags, der sich an 2'500 Personen richtete (m.w.Verw. BGer, Urteil vom 18.11.2020, 6B_440/2019, E. 5.4.4 und 5.6); vgl. betreffend die Auflösung der Grenze privater und öffentlicher Kommunikation in sozialen Netzwerken Bundesrat, Social-Media-Bericht, S. 7 f.; SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. 34; vgl. auch Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 155.

43. Vgl. BGE 100 Ia 445 E. 6; Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 448.

44. Vgl. Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 448; Nobel/Weber, Medienrecht, Kap. 3, N. 54. Entsprechend sind systematische, vorgängige Inhaltskontrollen kommerzieller Äusserungen – so etwa die Vorkontrolle der Arzneimittelwerbung – verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen (vgl. etwa BGE 128 I 295 E. 5.a), S. 308; krit. SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. 35 ff.; CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 36). Teile der Lehre vertreten hingegen die Ansicht, dass auch kommerzielle Inhalte unter den Schutz der Medienfreiheit fallen. So kann auch Werbung politische oder kulturelle Themen aufnehmen und ist für die Medien existenzsichernd (ausführlich Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 72 f.; SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. 36; Kley, Medien, S. 190). U.E. drängt sich ein Schutz kommerzieller Inhalte im Rahmen der Medienfreiheit nicht auf. Vielmehr erscheint es sinnvoll im Rahmen von Art. 17 BV der im Rahmen der Meinungsfreiheit entwickelten Abgrenzung zwischen ideellen und kommerziellen (und gemischten) Inhalten zu folgen.

45. Vgl. BGer, Urteil vom 10.10.2013, 1C_335/2013, E. 3.4; vgl. den Journalistenkodex des Presserats; CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 11; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 17; vgl. ausführlich zum Journalistenkodex des Presserats Barrelet/Werly, Droit de la Communication, Rz. 2203.

46. Vgl. den mangelnden Anspruch auf behördliche Information eines IV-Versicherten, da dieser weder Journalist sei noch geltend mache, sonst wie «medial tätig zu sein», BGer, Urteil vom 27.6.2018, 1C_461/2017, E. 4.4; vgl. hierzu Zeller, Rechtsprechung 2017/2018, S. 674 f.; vgl. hinsichtlich persönlichkeitsverletzender nichtjournalistischer Kommentare in Diskussionsforen BGer, Urteil vom 3.4.2019, 5A_801/2018, E. 9.3.3; vgl. dazu Zeller, Rechtsprechung 2018/2019, S. 697; vgl. ausführlich zur Rolle journalistischer Sorgfaltspflicht in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Zeller, Journalistische Sorgfaltspflicht, S. 64 ff.

einer auf Dauer ausgelegten und die entsprechenden Ressourcen erfordernden minimalen Organisationsstruktur bedürfen.⁴⁸ U.E. ist fraglich, ob dieses Kriterium aufgrund seiner relativ hohen Hürde ein konstitutives Element des Medienbegriffs gemäss Art. 17 BV darstellt oder ob es nicht eher als richtungsgebend für die Einordnung eines Medienbeitrags unter die Medienfreiheit zu betrachten ist.⁴⁹

- 13 Zusammenfassend ist festzustellen, dass auch im schweizerischen Verfassungsrecht ein der Rechtsprechung des EGMR nahekommendes funktionales Verständnis der Medien im Rahmen der Kommunikationsfreiheiten herrscht. Ein verstärkter Schutz, sei es im Rahmen der Medienfreiheit oder der Meinungs- und Informationsfreiheit, ist jener öffentlichen Kommunikation über meinungsbildende Inhalte zu gewähren, die eine demokratiewesentliche Meinungsbildungs- und Kontrollfunktion erfüllt. Dies ist speziell der Fall bei journalistisch aufbereiteten Beiträgen, die im Rahmen einer gewissen Organisationsstruktur verbreitet werden.

2. Geschützte Ansprüche und Teilgehalte

a. Schutz von Medieninhalten und Schutz institutioneller Aspekte

- 14 Die Medienfreiheit beinhaltet sowohl eine inhaltliche als auch eine institutionelle bzw. organisatorische Seite. Die **inhaltliche Seite** ist auf den intensiveren Schutz von Medieninhalten ausgerichtet (vgl. zum Medienbegriff N. 9 ff., vgl. zu den Auswirkungen des besonderen Schutzes im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung N. 45 ff.).⁵⁰ Dieser besondere Schutz wird unabhängig von der verwendeten Form bzw. Mediengattung gewährleistet, mittels welcher der Medieninhalt verbreitet wird; Art. 17 BV ist mit anderen Worten technologisch neutral ausgestaltet.⁵¹ Während die Presse alle Formen von Druckschriften umfasst, wird unter Radio und Fernsehen die zeitlich angesetzte bzw. lineare Verbreitung von Audio- oder audiovisuellen Inhalten verstanden.⁵² Über die Auffang- und

47. Vgl. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 9, 17 und 26; vgl. auch CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 11; Kiener/Kälin/Wytenbach, Grundrechte, § 21 N. 17. Ein vergleichbarer Schutz kann angemessen sein beim Zugang zu amtlichen Dokumenten, hingegen nicht zwingend beim Schutz des Redaktionsgeheimnisses, der Akkreditierung von Medienschaffenden oder der Anwendbarkeit des Medienstrafrechts (vgl. m.Verw. auf die Praxis des EGMR BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 17). Damit dürfte etwa die von Julian Assange gegründete Enthüllungs-Plattform WikiLeaks u.E. mangels Beachtung der journalistischen Sorgfaltspflichten wie etwa der Abwägung mit Persönlichkeitsrechten nicht den Schutz der Medienfreiheit geniessen. Allerdings dürfte WikiLeaks aufgrund des zweifellosen Beitrags zu einer im öffentlichen Interesse stehenden Debatte punktuell von einem vergleichbar erhöhten Schutz durch die Meinungs- und Informationsfreiheit gemäss Art. 16 BV profitieren. Entsprechend geniessen auch nicht-journalistische Äusserungen auf Sozialen Medien wie Facebook oder Twitter sowie diese Online-Plattformen selbst mangels Beachtung der berufsethischen Sorgfaltspflichten u.E. nicht den Schutz der Medienfreiheit (a.M. betreffend die Plattformen selbst Brunner, Art. 17 BV, S. 96; differenzierter CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 11, wonach Online-Plattformen je nach Intensität ihrer redaktionellen Tätigkeit, sprich der Kontrolle über die Auswahl und Präsentation der Inhalte, als Medien gemäss Art. 17 BV bezeichnet werden können); vgl. auch einen neueren Entscheid des Bundesgerichts, worin dieses für die Anwendbarkeit des Medienstrafrechts einen weiten Medienbegriff vertritt und darunter mitunter auch soziale Medien erfasst, solange das Kriterium des unbestimmten Adressatenkreises bzw. der öffentlichen Zugänglichkeit erfüllt ist, m.w.Verw. BGer, Urteil vom 18.11.2020, 6B_440/2019, E. 5.4.2 ff.; krit. hierzu u.a. Cerutti/Frattolillo, Twitter. U.E. kann ein weiter Medienbegriff bei der Anwendbarkeit des Medienstrafrechts mit Blick auf Art. 16 BV gerechtfertigt sein und steht einem engeren Medienbegriff im Rahmen von Art. 17 BV nicht entgegen.

48. Vgl. CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 11. Auch gemäss Biaggini umfasst die Medienfreiheit die «(mehr oder weniger) organisierte» öffentliche Kommunikation (vgl. Biaggini, Art. 17 BV N. 2).

49. In diese Richtung auch BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 17.

50. Vgl. Oster, Media Freedom, S. 84 f.; Oster, Media Law, S. 52; vgl. auch Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 23 N. 9; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 18.

51. Vgl. CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 12; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 13.

52. Vgl. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 14; vgl. zum Begriff von Radio und Fernsehen statt vieler BSK-Dumermuth/Zeller, Art. 93 BV N. 11.

Entwicklungsklausel der «anderen Formen» schützt Art. 17 BV gleichermassen alle heutigen und künftigen Formen fernmeldetechnisch verbreiteter öffentlicher Kommunikation (vgl. bereits N. 4).⁵³

- 15 Die **institutionelle bzw. organisatorische Seite** schützt die Medien als Institutionen bzw. Organisationen und in diesem Sinne die organisatorischen Rahmenbedingungen, die mit der Publikation von Medieninhalten untrennbar verbunden und für die effektive Wahrnehmung der demokratiewesentlichen Funktionen der Medien notwendig sind (vgl. zur Bedeutung und Funktion der Medienfreiheit N. 8).⁵⁴ Darunter fällt der gesamte Prozess der Produktion von Medieninhalten, von der Recherche- und Redaktions- bis zur Verbreitungs- und Speicherungstätigkeit, so etwa in der Form der ausdrücklich gewährleisteten Garantie des Redaktionsgeheimnisses (Art. 17 Abs. 3 BV, vgl. dazu N. 88 ff.).⁵⁵ Zur institutionellen Medienfreiheit wird zudem das Gebot der Staatsunabhängigkeit der Medien gezählt.⁵⁶ Auch Art. 10 EMRK garantiert die organisatorischen Voraussetzungen, auf welche die Medien für die Erfüllung ihrer Funktionen angewiesen sind, so etwa den Medienbetrieb, die technischen Bedingungen und die staatsunabhängige Organisation von Medien.⁵⁷ Die institutionelle Seite der Medienfreiheit schützt typischerweise vor indirekter staatlicher Beeinflussung medialer Inhalte (vgl. hierzu N. 37).⁵⁸

b. Einzelne Ansprüche und Teilgehalte (subjektiv-rechtliche Dimension)

- 16 In ihrer subjektiv-rechtlichen Dimension schützt die Medienfreiheit konkrete Rechtspositionen der betroffenen Grundrechtsträger und vermittelt ihnen justiziable Ansprüche. Im Vordergrund steht dabei der Schutz von Medienschaffenden vor **Eingriffen in die Medienfreiheit** beispielsweise durch das Verbot einer anstehenden Publikation im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme gem. Art. 261 ff. ZPO oder die strafrechtliche Sanktion für eine die Ehre oder die Privatsphäre einer Person verletzende Äusserung.⁵⁹ Die Medienfreiheit schützt aber auch vor einer Behinderung der Medienschaffenden in der Recherchetätigkeit, etwa indem diese von bestimmten Orten ferngehalten werden.⁶⁰

53. Biaggini, Art. 17 BV N. 5; CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 12; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 15. Während es für den Schutz durch die Medienfreiheit irrelevant ist, welcher Mediengattung ein Medieninhalt zugeordnet wird, spielt die (in der Lehre umstrittene) Abgrenzung zwischen den verschiedenen Mediengattungen eine Rolle bei der Auslegung der Bundeskompetenz gemäss Art. 93 Abs. 1 BV, welche die Presse nicht erfasst (vgl. bereits N. 4) (BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 13; vgl. CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 12; vgl. ausführlich zum Lehrstreit betreffend die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Medienbereich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 164 ff.).

54. Vgl. Oster, Media Freedom, S. 84 f.; Oster, Media Law, S. 52; vgl. auch Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 23 N. 9; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 18.

55. Vgl. Oster, Media Freedom, S. 84 f.; Oster, Media Law, S. 52; m.w.Verw. Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 23 N. 9; Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 443 f.; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N.18.

56. Vgl. Oster, Media Freedom, S. 51 und 84 f.; Oster, Media Law, S. 52; zustimmend Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 90.

57. Vgl. zur Beeinträchtigung eines Pressebetriebs EGMR *Özgür Gündem gegen die Türkei*, Nr. 23144/93, 16.3.2000, N. 49 und bezüglich der Beeinträchtigung technischer Voraussetzungen EGMR *Groppera Radio AG a.o. gegen die Schweiz*, Nr. 10890/84, 28.3.1990, N. 55; vgl. zur staatsunabhängigen Organisation von Service public-Medien EGMR *Manole a.o. gegen Moldau*, Nr. 13936/02, 17.9.2009, N. 98; vgl. dazu Oster, Media Freedom, S. 85.

58. Vgl. Oster, Media Freedom, S. 85; Oster, Media Law, S. 52; vgl. in Bezug auf die Staatsunabhängigkeit von Radio und Fernsehen Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 143;

59. Vgl. bspw. BGE 147 III 185 (Zeitungartikel mit Schlagzeile «Kinderqual-Sekte»); BGE 137 IV 313 (Hitler-Vergleich); EGMR *GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus Schweiz gegen die Schweiz*, Nr. 18597/13, 9.1.2018, N. 50 (zum Vorwurf des «verbalen Rassismus»); EGMR (Grosse Kammer), *Jersild gegen Dänemark*, Nr. 15890/89, 23.9.1994 (zur Thematik der Wiedergabe von strafrechtlich relevanten Äusserungen in den Medien). Ausführlich zu Einschränkungen der Medienfreiheit vgl. unten N. 36 ff.

60. Etwa EGMR *Gsell gegen die Schweiz*, Nr. 12675/05, 8.10.2009, N. 49 ff.

- 17 Von besonderer praktischer Relevanz ist auch das spezifisch in Art. 17 Abs. 3 BV garantierte **Redaktionsgeheimnis**, welches Medienschaffenden insbesondere einen Schutz vor Offenlegung ihrer Informationsquellen garantiert (vgl. dazu ausführlich unten N. 88 ff.).
- 18 Die Medienfreiheit schützt Medienschaffende weiter in ihrer **Recherchetätigkeit**. In diesem Zusammenhang vermittelt die Medienfreiheit betroffenen Medienschaffenden auch einen Anspruch auf ausreichenden Schutz durch die zuständigen Behörden vor allfälligen (drohenden) Gewalttaten durch Dritte.⁶¹
- 19 Gestützt auf Art. 17 BV haben Medienschaffende zudem ein Recht auf **Verbreitung von Informationen**. Geschützt sind damit alle Tätigkeiten des Transports, des Verkaufs und der Verteilung von Medieninhalten bzw. -erzeugnissen.⁶²
- 20 Eine Pflicht der vorgängigen **Meldung, Bewilligung oder Konzessionierung** von Medienerzeugnissen ist nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen zulässig.⁶³ Eine solche Praxis stellt einen schweren Eingriff in die Medienfreiheit dar, welcher der Zensur gleichkommen kann.⁶⁴ Für die stärker geregelten Radio- und Fernsehveranstalter hingegen gelten Melde-, Bewilligungs- und Konzessionspflichten im Rahmen von Art. 17 BV und Art. 10 EMRK als zulässig (vgl. ausführlicher N. 72 f.; vgl. zum stärker geregelten Rundfunkbereich bereits N. 4).⁶⁵
- 21 Die Medienfreiheit gewährleistet Medienschaffenden auch das Recht, **Informationen von Dritten** grundsätzlich⁶⁶ nicht «transportieren» zu müssen, wobei Überlegungen dazu insbesondere im stärker geregelten Rundfunkbereich praktisch relevant sind. Nach ständiger Rechtsprechung besteht grundsätzlich kein sogenanntes «Recht auf Antenne»⁶⁷, d.h. kein Recht von Dritten oder des Staates, von Programmveranstaltern die Verbreitung bestimmter Informationen zu verlangen (vgl. ausführlicher auch zu den Ausnahmen N. 63 ff.).⁶⁸
- 22 Traditionell wurde die Medienfreiheit primär als Abwehrgrundrecht verstanden, welches grundsätzliche keine **Leistungsansprüche** und insbesondere kein Recht auf Massnahmen der Medienförderung vermittelt.
⁶⁹ Trotzdem anerkennen Rechtsprechung und Lehre auch im Rahmen der Medienfreiheit spezifische Leistungs- und Teilhaberechte, sei es bezüglich des Zugangs zu staatlichen Informationen (dazu sogleich N. 23 f.), sei es bezüglich des Zugangs zu (bestehender) Infrastruktur.⁷⁰ Hervorzuheben sind in diesem Kontext spezifische **Zugangsrechte** von Medienschaffenden zu **relevanten Informationen**.
- 23 So vermittelt die Medienfreiheit ein Recht auf **Zugang zu staatlichen Quellen**, welches nach geltender bundesgerichtlicher Rechtsprechung (wohl) über die im Rahmen der Informationsfreiheit

61. EGMR *Özgür Gündem gegen die Türkei*, Nr. 23144/93, 16.3.2000, N. 43 ff.; vgl. m.H. auf die Praxis zu Art. 19 UNO-Pakt II Schabas, CCPR Commentary, Art. 19 CCPR Ziff. 22; vgl. zu positiven Verpflichtungen im Rahmen von Art. 10 EMRK allgemein Harris/O'Boyle/Warbrick, Law of the ECHR, S. 596 ff.

62. Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 126 f.

63. Vgl. Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 129 ff., der für den Bereich der Presse von einer Unzulässigkeit ausgeht.

64. Dies insbesondere, da die Idee der Pressefreiheit und des Zensurverbots sich aus der Praxis staatlicher und kirchlicher Lizenzierungssysteme entwickelt hat; d.h. die Ablehnung systematischer, inhaltlicher Vorkontrolle von Medienerzeugnissen eigentlicher Kern der Medienfreiheit darstellt. Vgl. John Milton, Areopagitica. Ausführlich zum Zensurverbot unten N. 76 ff.

65. Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 250 ff.

66. Eine Ausnahme besteht allerdings etwa im Kontext des Gegendarstellungsrechts nach Art. 28g ZGB. Vgl. zum Gegendarstellungsrecht etwa BGE 113 II 369 E. 3; BGE 130 III 1 E. 4.2.1.

67. Vgl. m.w.Verw. bspw. BGE 136 I 167 E. 3.3.1.

68. Vgl. Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 271; Biaggini, Art. 17 BV N. 7.

69. Vgl. etwa CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 14; Biaggini, Art. 17 BV N. 7.

gemäss Art. 16 BV garantierten Zugangsrechte hinausgeht.⁷¹ Rechnung getragen wird den Bedürfnissen von Medienschaffenden auch in der Ausgestaltung des Öffentlichkeitsgesetzes des Bundes. So verpflichten Art. 10 Abs. 4 lit. a BGÖ und Art. 9 VBGÖ die Behörden zur Rücksichtnahme auf Medien bei Zugangsgesuchen zu amtlichen Dokumenten gestützt auf das genannte Gesetz. Art. 15 Abs. 4 VBGÖ sieht seit 2014 grundsätzlich eine Reduktion der erhobenen Gebühren für Medienschaffende um 50 Prozent vor.⁷²

- 24 Auch für die **Gerichtsberichterstattung** über strafrechtliche Hauptverhandlungen verfügen Medienschaffende gestützt auf Art. 70 Abs. 3 StPO über weitergehende Zugangsrechte, als sich diese für die Allgemeinheit aus Art. 30 Abs. 3 BV und Art. 69 ff. StPO ergeben (vgl. auch unten N. 26, 56, 67 ff.).⁷³ Dies entspricht der Bedeutung der Medienschaffenden als Kontrollinstanz von staatlichem Handeln und ihrer Wächter- und Vermittlerrolle in diesen Verfahren.⁷⁴
- 25 Die Medienfreiheit entfaltet keine direkte Horizontal- bzw. Drittwirkung zwischen Privaten. Damit können sich Medienschaffende gegenüber Einflussnahmen etwa von Seiten des Verlags nicht direkt auf die Medienfreiheit berufen (sog. «**innere oder innerbetriebliche Medienfreiheit**»). Vielmehr sind Spannungsverhältnisse zwischen der Medienfreiheit von Redaktionsangestellten einerseits und der Medienfreiheit sowie der wirtschaftlichen Gestaltungsfreiheit des Verlags als Arbeitgeber andererseits nicht direkt unter dem Titel des Verfassungsrechts, sondern unter jenem des (verfassungskonform auszulegenden) Arbeitsrechts aufzulösen.⁷⁵ Damit ist der Medienfreiheit der Medienschaffenden bei der Anwendung des einschlägigen Arbeitsrechts hinreichend Rechnung zu tragen (vgl. Art. 35 Abs. 3 BV; vgl. sogleich N. 27).⁷⁶

c. Objektiv-rechtliche Dimension der Medienfreiheit

- 26 In ihrer objektiv-rechtlichen Dimension verpflichtet die Medienfreiheit den Staat, die erforderlichen Massnahmen für ihre Verwirklichung zu treffen.⁷⁷ Dies ergibt sich ausdrücklich aus Art. 35 Abs. 1 BV, wonach die Grundrechte als objektive Grundsatznormen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen.⁷⁸ Damit ist der Staat einerseits zu einer **grundrechtskonformen Rechtsetzung** verpflichtet, in deren Rahmen die Erfüllung der wesentlichen Funktionen der Medien tatsächlich ermöglicht und durch Entwicklungen in der Verfassungswirklichkeit nicht unterwandert wird.⁷⁹ Als Beispiele zu nennen sind etwa das sog. Medienstrafrecht, welches durch die Begrenzung des Kreises strafrechtlich verantwortlicher Personen⁸⁰ Medienäusserungen privilegiert schützt⁸¹ (Art. 28 StGB,

70. Vgl. Müller, Verwirklichung der Grundrechte, S. 89 (mit dem Hinweis auf den Anspruch auf Zugang zu bestehenden Einrichtungen, darunter etwa dem Radio- oder Fernsehnetz).

71. BGE 137 I 8 (Anerkennung eines Zugangsrechts aus Art. 17 BV, nicht aber aus Art. 16 Abs. 3 BV). Obwohl die bundesgerichtliche Rechtsprechung diesbezüglich (noch) nicht ganz klar ist, ist u.E. mit Blick auf das Urteil EGMR (Grosse Kammer), *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, Nr. 18030/11, 8.11.2016 und die besondere Stellung Medienschaffender in der Vermittlung von Informationen zwischen staatlichen Behörden und Öffentlichkeit (vgl. auch N. 8) davon auszugehen, dass der Informationsanspruch im Rahmen von Art. 17 BV weitergeht als derjenige im Rahmen von Art. 16 Abs. 1 und 3 BV. Zur Frage einer allfälligen Weiterentwicklung von Art. 16 Abs. 1 und 3 BV.

72. Vgl. mit dem Anstoss zur entsprechenden Änderung BGE 139 I 114 E. 4.3.

73. Etwa BGE 143 I 194 E. 3.1.

74. BGE 143 I 194 E. 3.1.

75. Vgl. m.w.Verw. Nobel/Weber, Medienrecht, 3. Kap., Rz. 131; vgl. auch Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 478.

76. Vgl. zu den menschenrechtlichen Grenzen arbeitsvertraglicher Loyalitätspflicht von Journalisten EGMR *Matúz gegen Ungarn*, Nr. 73571/10, 21.10.2014, N. 32 ff.; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 78.

77. Vgl. Schefer, Kommunikationsgrundrechte, S. 1423.

78. Vgl. etwa BGE 139 I 114, E. 3 und E. 4.

79. Vgl. SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. 57 ff.; Schefer, Kerngehalte, S. 288 f.

80. Vgl. BSK-Zeller, Art. 28 StGB N. 12; Buess, Strafrechtliche Verantwortlichkeit, S. 6; enge Auslegung der Anwendbarkeit in BGE 125 IV 206 E. 3b

81. M.w.Verw. auf unterschiedliche Ansichten in Lehre und Rspr. BSK-Zeller, Art. 28 StGB N. 28.

Art. 322 StGB, Art. 322^{bis} StGB),⁸² Art. 266 ZPO (vgl. unten N. 57),⁸³ oder die bereits erwähnten Bestimmungen von Art. 10 Abs. 4 lit. a BGÖ, Art. 9 VBGÖ und Art. 15 Abs. 4 VBGÖ (vgl. auch oben N. 23) sowie Art. 70 Abs. 3 StPO (vgl. auch oben N. 23).

- 27 Andererseits wendet sich die Medienfreiheit auch an die **Rechtsanwendung** und verlangt, dass die rechtsanwendenden Behörden gesetzliche Bestimmungen **grundrechtskonform** auslegen.⁸⁴ Für den Anwendungsbereich der Medienfreiheit betrifft dies insbesondere die grundrechtskonforme Anwendung von die Medienfreiheit einschränkenden Normen etwa des Zivil- und Strafrechts, des Lauterkeits- oder des Urheberrechts (vgl. hierzu N. 53 ff.).⁸⁵
- 28 Ein typisches Beispiel für die objektiv-rechtliche Dimension der Medienfreiheit ist sodann das **Vielfaltsgebot**. Obwohl dieses aufgrund der historischen Gegebenheiten v.a. für den Rundfunkbereich Bedeutung erlangt hat (vgl. hierzu bereits N. 4), beansprucht es Geltung für den gesamten Medienbereich. Denn Medien müssen zur Gewährleistung ihrer Meinungsbildungs- und Kontrollfunktion möglichst vielfältige Themen und Meinungen in die Öffentlichkeit tragen können. Daher hat der Staat eine Medienordnung zu garantieren, die eine die Meinungsvielfalt widerspiegelnde Medienvielfalt anstrebt.⁸⁶ So existieren in einer Demokratie zahlreiche unterschiedliche Interessen und Meinungen, die grundsätzlich gleichwertig sind.⁸⁷ Unterschieden wird zwischen verschiedenen Vielfaltsdimensionen. Im Zentrum steht das Anstreben einer Vielfalt von Meinungen und Informationen über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse (inhaltliche Vielfalt). Diese inhaltliche Vielfalt kann durch eine Vielzahl verschiedener Medienanbieter mit individuellem Angebot gesichert sein (Aussenpluralismus). Zudem kann inhaltliche Vielfalt auch innerhalb eines einzelnen Medienanbieters bestehen (Binnenpluralismus).⁸⁸
- 29 Für den Bereich von **Radio und Fernsehen** ist die Vielfaltssicherung nebst weiteren Vorgaben explizit im **Grundversorgungs- bzw. Service public-Auftrag** gemäss Art. 93 Abs. 2 BV festgeschrieben (vgl. zum Begriff der Grundversorgung bzw. des Service public N. 74).⁸⁹ Demnach trägt der Bund eine Gewährleistungsverantwortung, den Rundfunkbereich so zu organisieren, dass die Meinungsfreiheit und -vielfalt auf Seiten des Publikums optimal gewährleistet werden.⁹⁰ Dies wird vom Bundesgesetzgeber dadurch garantiert, dass er den Service public-Auftrag des Art. 93 Abs. 2 BV an die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) überträgt und überdies die Erteilung sog. Konzessionen mit Leistungsauftrag an lokal-regionale Rundfunkveranstalter vorsieht.⁹¹ Diese Service public-Veranstalter sind gemäss dem rundfunkrechtlichen Vielfaltsgebot zur inhaltlichen Vielfalt

82. BSK-Zeller, Art. 28 StGB N. 1.

83. Botschaft Änderung ZGB (Persönlichkeitsschutz), BBl 1982 II 636, 667 (zur Ratio der Vorgängerbestimmung von Art 28 Abs. 3 ZGB).

84. Vgl. ausführlich zur flankierenden Dimension der Grundrechte im Allgemeinen Müller, Verwirklichung der Grundrechte, S. 101 ff.

85. Etwa BGE 147 III 185 E. 3.3, 4.2.3. f. (Art. 28 ff. ZGB); BGE 123 III 354 E. 2a (Art. 3 lit. a UWG); BGE 131 IV 160 E. 3.3.1 (Art. 173 StGB); BGE 131 III 480 E. 2.2, 4.1, 5 (Art. 25 und 10 Abs. 2 URG); vgl. Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 100 f.

86. Vgl. Belser/Waldmann, Grundrechte II, Kap. 5, N. 35; SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. 59; Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, § 21, N. 25; Müller, Verwirklichung der Grundrechte, S. 88 f. und S. 96; Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 475.

87. Vgl. für den Rundfunkbereich m.w.Verw. Hager, Rundfunkvielfalt, S. 6 f. In diesem Sinn hält das Bundesgericht in BGE 98 Ia 73 E. 3.b fest, dass die demokratische Willensbildung „unter anderem dadurch gekennzeichnet [ist], dass die miteinander im Wettstreit stehenden Interessengruppen und Parteien ihre Anliegen und Meinungen ungehindert einer breiten Öffentlichkeit kundgeben können“.

88. Vgl. zum Ganzen etwa Oster, Media Freedom, S. 266.; vgl. auch Hager, Rundfunkvielfalt, S. 10 f.

89. Art. 93 Abs. 2 BV: Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.

90. Vgl. etwa m.w.Verw. Dumermuth, Revision RTVG, S. 233, Hettich/Schelker, Medien, S. 53; vgl. auch SGK-Hettich/Schölller, Art. 93 BV N. 24; BSK-Zeller/Dumermuth, Art. 93 BV N. 19.

verpflichtet (Binnenpluralismus).⁹² Dieses System lässt sich historisch dadurch erklären, dass der Rundfunkbereich über Jahre durch das Bestehen weniger Radio- und Fernsehveranstalter gekennzeichnet war (vgl. bereits N. 4).

- 30 Im Unterschied zum Rundfunkbereich zeichnete sich der Bereich der **Presse** lange Zeit durch einen Wettbewerb verschiedener Anbieter mit individuellem Angebot aus. Das Recht jedes Verlags, die inhaltliche Tendenz seines Angebots festzulegen – die sog. **Tendenzfreiheit** – bildet als presserechtliches Gegenstück des rundfunkrechtlichen Vielfaltsgebots einen wichtigen Bestandteil der Pressefreiheit und sichert den Aussenpluralismus im Pressebereich.⁹³ Bis anhin wurde dieser Aussenpluralismus als ausreichender Garant inhaltlicher Vielfalt in diesem Bereich erachtet (vgl. bereits N. 4).⁹⁴ Anläufe zur Einführung von Verfassungsbestimmungen, die dem Bund eine Kompetenz zur mediengattungsübergreifenden Vielfaltssicherung und Medienpolitik eingeräumt hätten, sind bereits mehrfach gescheitert.⁹⁵ Damit muss sich der Bund zur Förderung der Pressevielfalt auf andere Kompetenznormen stützen, so etwa auf die Kompetenz im Postwesen für die Ermässigung der Posttarife für die Presse.⁹⁶
- 31 Durch die Digitalisierung unterliegt die **gesamte Medienlandschaft einem Strukturwandel**. Aufgrund der hohen Reichweite von sog. Informationsintermediären wie sozialen Medien und Suchmaschinen wandern die Werbeeinnahmen zunehmend zu Akteuren wie insbesondere Google und Meta (bis 2021: Facebook).⁹⁷ Zudem ist die Zahlungsbereitschaft des Publikums für journalistische Informationen in der Schweiz konstant tief.⁹⁸ Damit ist der gesamte Bereich journalistischer Medien zunehmend von mangelnden Ressourcen geprägt, was die Wahrnehmung deren demokratiewesentlichen Funktionen erschwert. Die Wettbewerbssituation nähert sich somit unabhängig von der Mediengattung insoweit der früheren Situation im Rundfunkbereich an (vgl. hierzu N. 4 und N. 29), als die inhaltliche Vielfalt je länger, je weniger durch eine Vielzahl verschiedener Medienanbieter gesichert wird.⁹⁹ Entsprechend dieser Veränderungen im grundrechtlichen Realbereich dürfte sich u.E. die staatliche Verantwortung zur Ergreifung

91. Vgl. Art. 24 f., Art. 38 und Art. 43 RTVG. Im Gegenzug erhalten die SRG und je nach Finanzierungsmöglichkeiten des betreffenden Gebiets auch die lokal-regionalen Veranstalter eine Abgeltung aus den Einnahmen der Radio- und Fernsehgebühr (vgl. Art. 68a Abs. 1 lit. a und b RTVG); vgl. hierzu ausführlich statt vieler Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 142 ff.

92. Vgl. Art. 4 Abs. 4 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40); Hager, Rundfunkvielfalt, S. 19; Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 334 f.; vgl. ausführlich m.w.Verw. Masmejan, Comm. LRTV, Art. 4 LRTV N. 66 ff.; Weber, Komm. RTVG, Art. 4 RTVG N. 39 ff. Die Verpflichtung zur inhaltlichen Vielfalt ist zudem insoweit untrennbar mit der Erfüllung des Service public-Auftrags als öffentliche Aufgabe verbunden, als sie sich nicht zuletzt aus dem Service-public-Prinzip der Gleichheit bzw. aus dem damit zusammenhängenden Grundsatz der staatlichen Neutralität bzw. Nichtidentifikation ergibt (vgl. Dumermuth, Programmaufsicht, S. 40 f.; vgl. ausführlicher Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 124 ff.).

93. Vgl. zur Tendenzfreiheit der Presse im deutschen Verfassungsrecht etwa BVerfGE 52, 283 (296); vgl. aus dem schweizerischen Verfassungsrecht etwa Dubey, Droits fondamentaux II, Rz. 2160; vgl. auch Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 478.

94. Vgl. BGE 98 Ia 73 E. 3.c); vgl. auch Dumermuth, Rundfunkregulierung, S. 352; Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 334 f.

95. Vgl. ausführlich Riklin, Presserecht, § 3 N. 62 ff.; vgl. auch die weiteren Verweise in Piolino, Staatsunabhängigkeit, Fn. 1008. Während dem Bund mit Art. 93 Abs. 1 BV keine Kompetenz zur mediengattungsübergreifenden Medienförderung zur Verfügung steht, enthalten einige kantonale Verfassungen Kompetenznormen zur Vielfaltsförderung im gesamten Medienbereich (vgl. etwa § 73 KV AG, § 37 KV BS, Art. 28 KV GE, Art. 46 KV BE und Art. 103 KV SO; vgl. hierzu Barrelet/Werly, Droit de la Communication, Rz. 568; m.w.Verw. Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 166 f.).

96. Vgl. ausführlich Barrelet/Werly, Droit de la Communication, Rz. 647 ff.; vgl. zudem zur Förderung der rätoromanischen Presse im Rahmen der Sprach- und Kulturförderung m.w.Verw. Barrelet/Werly, Droit de la Communication, Rz. 567 und zu den reduzierten Mehrwertsteuersätzen Barrelet/Werly, Droit de la Communication, Rz. 1174 f.

97. Vgl. fög/UZH, Jahrbuch 2021, S. 11 und S. 13.

98. Vgl. fög/UZH, Jahrbuch 2022, S. 13.

mediengattungsübergreifender Massnahmen zwecks Vielfaltssicherung aktualisieren.¹⁰⁰ Dabei stehen angesichts des Ressourcenmangels insbesondere finanzielle Fördermassnahmen im Zentrum (vgl. zur staatlichen Medienförderung N. 74).¹⁰¹

B. Persönlicher Schutzbereich

- 32 Auf die Medienfreiheit berufen können sich alle natürlichen und juristischen Personen, die an der Recherche, Herstellung und Verbreitung von Medieninhalten beteiligt sind, unabhängig von ihrer Nationalität. Somit sind sowohl **Medienschaffende** als auch **Medienunternehmen** von der Medienfreiheit geschützt. Ebenfalls erfasst sind Hilfspersonen von Medienschaffenden wie z.B. Kameraleute.¹⁰² Dabei muss sich das Medienschaffen u.E. zumindest an journalistischen Berufsregeln orientieren und in dieser Hinsicht einen gewissen Grad an Professionalität aufweisen (vgl. zum Medienbegriff N. 9 ff.). Zu teilen ist entsprechend die Auffassung, wonach etwa das Verfassen von Leserbriefen oder von Kommentaren in Blogs oder Diskussionsforen keine «medienschaffende» Tätigkeit ist, deren Urheberinnen und Urheber vom persönlichen Schutzbereich von Art. 17 BV erfasst werden.¹⁰³
- 33 Der Grundrechtsschutz **juristischer Personen im Rahmen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe** wird von der h.L. dann bejaht, wenn die juristische Person in einer bestimmten Funktion unmittelbar und spezifisch der Verwirklichung von Grundrechten dient.¹⁰⁴ Der SRG gestand das Bundesgericht (ähnlich den Gemeinden) lange Zeit lediglich eine von Art. 93 Abs. 3 BV garantierte (Programm-)Autonomie innerhalb des gesetzlich umschriebenen Leistungsauftrags und damit keinen grundrechtlichen Schutz zu.¹⁰⁵ Demgegenüber forderte ein Teil der Lehre seit jeher den grundrechtlichen Schutz der SRG bei der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags mit der Begründung, dass die SRG gerade aufgrund ihres Programmauftrags «eine wesentliche Funktion für die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit [...] zu erfüllen hat».¹⁰⁶ Inzwischen bejaht auch das Bundesgericht den Schutz der SRG durch Art. 17 BV bei der Erfüllung ihres Leistungsauftrags.¹⁰⁷
- 34 Inwieweit auch **Mediennutzende bzw. das Publikum** von der Medienfreiheit geschützt sind, ist in der Lehre nicht gänzlich geklärt.¹⁰⁸ In jedem Fall kann sich das Publikum auf die funktional der Medienfreiheit zugeordnete Informationsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 3 BV berufen, die mitunter einen staatlich unbeeinflussten Zugang zu Medieninformationen garantiert.¹⁰⁹ Fraglich bleibt allerdings, ob

99. Vgl. ausführlicher Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 162 f.; fög/UZH, Jahrbuch 2022, S. 12 ff. So führt die problematische Ressourcenlage zu einer zunehmenden Anbieterkonzentration und Zusammenlegung der Redaktionen, wodurch der Aussenpluralismus abnimmt (vgl. ausführlich fög/UZH, Jahrbuch 2020, S. 159 ff.). Gleichzeitig nimmt dadurch die Vielfalt der abgedeckten Themen innerhalb der verbleibenden Medienanbieter ab (vgl. ausführlich fög/UZH, Jahrbuch 2020, S. 163 ff.).

100. Vgl. auch Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 476.

101. Vgl. EMEK, Medien im digitalen Zeitalter, S. 16; vgl. aus der Medienwissenschaft m.w.Verw. Puppis et al., Medien, S. 359.

102. Vgl. etwa SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. 65 f.; Kley, Medien, S. 194.

103. So auch die 3. Aufl. des SGK BV SGK-Brunner/Burkert, Art. 17 BV N. 31, die zudem eine «berufliche» Tätigkeit voraussetzen: «Medienschaffende» müssen demnach entweder in einer Anstellung, selbständig oder als Auftragsnehmende für ein Medium tätig sein.

104. Vgl. etwa Hangartner, Verfassungsmässige Rechte, S. 122; vgl. im Kontext staatlicher Hochschulen als Träger der Wissenschaftsfreiheit Belser/Waldmann, Grundrechte II, Kap. 5, N. 63; Kiener/Kälin/Wytenbach, Grundrechte, § 24, N. 5.

105. Vgl. etwa BGer, Urteil vom 13.1.2000, 2A.213/1999, E. 1; BGE 98 Ia 73 E. 3c); BGer, Urteil vom 17.10.1980, in: ZBl 1982, E. 3.a), S. 224; vgl. aus der Lehre etwa Hangartner, Verfassungsmässige Rechte, S. 124.

106. So Müller, Elemente, S. 95; vgl. auch Hangartner, Verfassungsmässige Rechte, S. 124; Hettich/Schelker, Medien, S. 135; Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 450 und S. 491.

107. Statt vieler BGE 137 I 8 E. 2.4; BGE 137 I 340 E. 3.3; vgl. hierzu Belser/Waldmann, Grundrechte II, Kap. 5, N. 40; Seiler, Grundrechtsträgerschaft und Grundrechtsverpflichtung, S. 752; vgl. m.w.Verw. Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 432 f.

108. Biaggini, Art. 17 BV N. 6. Eine Grundrechtsträgerschaft des Publikums bejahen etwa in der 3. Aufl. des SGK-BV SGK-Brunner/Burkert, Art. 17 BV N. 33 und Kley, Medien, S. 194.

Eingriffe in die Medienfreiheit – z.B. staatliche Einflussnahmen auf eine lokale Zeitung – aufgrund dieser funktionalen Beziehung zugleich immer auch Eingriffe in die Informationsfreiheit der Mediennutzenden (z.B. der betreffenden Zeitungsleserschaft) darstellen.¹¹⁰ In jedem Fall müsste die oder der Einzelne für eine prozessuale Geltendmachung von Grundrechtsverletzungen die Voraussetzung der Beschwerdebefugnis erfüllen. Gemäss der Praxis des EGMR zu Art. 10 EMRK ist eine Person nicht bereits dadurch, dass sie eine Zeitung regelmässig liest, zur Beschwerde aufgrund der Verletzung ihrer Informationsfreiheit durch ein staatliches Verbot dieser Zeitung befugt, solange weiterhin ein hinreichend vielfältiges Medienangebot besteht.¹¹¹ Dementsprechend ist u.E. zumindest dann eine Berufung auf die Medien- bzw. Informationsfreiheit denkbar, wenn dem Einzelnen durch eine einschränkende staatliche Massnahme kein hinreichend vielfältiges Medienangebot mehr zur Verfügung stünde, wobei die lokal-regionalen Verhältnisse zu berücksichtigen sind.¹¹²

- 35 Vom Schutzbereich der Medienfreiheit dürften auch Äusserungen erfasst sein, welche (teil-)automatisiert generiert wurden; zu denken ist insbesondere an Äusserungen durch **«Journalismusbots»**.¹¹³ Journalismusbots bzw. Technologien der künstlichen Intelligenz können in verschiedenen Stadien der Herstellung und Weitergabe von Medienäusserungen eingesetzt werden. Aktuell finden entsprechende Technologien als «Generatoren» von Medienäusserungen etwa im Rahmen der Erstellung von Texten, der Bearbeitung von Bildern oder Videos oder auch als Chatbots – beispielsweise zur Interaktion mit Nutzerinnen und Nutzern zum Zweck der Personalisierung des Angebots¹¹⁴ – Anwendung.¹¹⁵ Diese Äusserungen sind unabhängig von der Art ihrer Erstellung als Medienäusserungen zu schützen; die Tatsache, dass sie (teil-)automatisiert generiert wurden, schliesst sie nicht vom sachlichen Schutzbereich der Medienfreiheit aus. Daraus ist jedoch nicht zu schliessen, dass entsprechende KI-Anwendungen selbst Grundrechtsträger wären.¹¹⁶

C. Einschränkungen

- 36 Eingriffe in die Medienfreiheit erfolgen einerseits über **direkte rechtliche Einschränkungen** wie beispielsweise präventive Verbote,¹¹⁷ negative Zugangsverfügungen¹¹⁸ oder nachträgliche Sanktionen.¹¹⁹
- 37 Als weitere Eingriffsart sind **indirekte Einschränkungen der publizistischen Tätigkeit** zu nennen (auch mittelbare Eingriffe genannt). Anders als unmittelbare Einflussnahmen knüpfen mittelbare

109. Statt vieler BSK-Hertig, Art. 16 BV N. 16; Kley, Medien, S. 194; vgl. ausführlich Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 211 ff.

110. Vgl. hierzu Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 80 f. und S. 437.

111. Vgl. EGMR *Tanrikulu, Çetin, Kaya u.a. gegen die Türkei* (Entscheid über das Eintreten), Nr. 40160/98; 6.11.2001; Oster, Media Law, S. 59.

112. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 437 ff.

113. Damit sind hier Technologien der künstlichen Intelligenz gemeint, welche von Medienunternehmen oder Medienschaffenden im Rahmen ihrer journalistischen Tätigkeit eingesetzt werden. Vgl. zur Erfassung von «Bot-Äusserungen» vom Schutzbereich der Kommunikationsgrundrechte Schefer, Kommunikationsgrundrechte, S. 1435 ff. (Rz. 60 ff.).

114. Vgl. Goldhammer/Dieterich/Prien, Wissenschaftlicher Bericht: Künstliche Intelligenz, Medien und Öffentlichkeit, Berlin/Bern März/April 2019, S. 26 mit dem Hinweis auf «AINews», damals verwendet von La Liberté.

115. Ausführlich zum Thema Goldhammer/Dieterich/Prien, Wissenschaftlicher Bericht: Künstliche Intelligenz, Medien und Öffentlichkeit, Berlin/Bern März/April 2019, S. 9 ff.; vgl. auch Tamedia, Roboter Tobi schreibt erste Texte. Ein Freelancer der besonderen Art: Ein Roboter hat die Redaktion beim Berichten über die Abstimmungsergebnisse unterstützt – und das mit personalisierten Texten, persoenlich.ch vom 24.09.2018 (<https://www.persoenlich.com/medien/roboter-tobi-schreibt-erste-texte>).

116. Vgl. zum Ganzen Schefer, Kommunikationsgrundrechte, S. 1436 f. (Rz. 64). Vgl. ebenfalls SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. 44 und 66.

117. Etwa im Rahmen von Art. 266 ZPO; vgl. dazu Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 1656 ff.

118. Etwa BGE 137 I 8.

Einflussnahmen nicht an bestimmte Medieninhalte an, womit sie die Auswahl und Gestaltung von Medieninhalten lediglich indirekt und weniger berechenbar beeinflussen. Ob eine staatliche Einflussnahme als direkt oder indirekt zu betrachten ist, hängt von der Steuerbarkeit des Einflusses auf die Gestaltung der Medieninhalte ab.¹²⁰ Über solche Mittel der indirekten Einflussnahme verfügt der Staat typischerweise im Rahmen von organisatorischen Massnahmen, so etwa bei der Organisation der Grundversorgung bzw. des Service public im Medienbereich (vgl. zu den organisatorischen Einschränkungen der Medienfreiheit N. 72 ff.; vgl. auch N. 84).¹²¹

- 38 Neben diesen rechtlichen Einschränkungen sind auch **faktische Einschränkungen** zu beachten. Zu nennen ist beispielsweise das physische Fernhalten von Medienschaffenden vom Ort einer Kundgebung durch die Verhinderung ihrer Weiterreise¹²² oder gezielte, öffentliche Kritik von Behörden an einzelnen Medienschaffenden oder Medienunternehmen.¹²³
- 39 Von nicht unerheblicher Bedeutung sind indirekte Einschränkungen in die Medienfreiheit durch einen sog. **Chilling Effect**: Insbesondere der EGMR unterstreicht in seiner Rechtsprechung, dass scharfe Sanktionen gegen Medienschaffende oder ein unzureichender Quellenschutz dazu führen können, dass Medienschaffende aus Angst vor Sanktionen generell zu gewissen Themen oder in ausgewählten Bereichen von zulässiger und erwünschter Berichterstattung absehen.¹²⁴
- 40 Einschränkungen in die Medienfreiheit in der geschilderten Art sind grundsätzlich an den Anforderungen von **Art. 36 BV** zu messen (sogleich N. 42 ff.). Da Einschränkungen – seien sie rechtlicher, faktischer oder indirekter Art – unterschiedliche Aspekte der Medientätigkeit und -organisation betreffen, können sich dabei besondere Fragen stellen. Entsprechend haben sich in der Rechtsprechung spezifische Fallgruppen herausgebildet. Daher wird im Anschluss an die allgemeinen Erläuterungen auf diese unterschiedlichen relevanten Fallgruppen eingegangen (N. 52 ff.).

1. Beurteilung nach Art. 36 BV

- 41 Einschränkungen in die Medienfreiheit sind grundsätzlich an den Voraussetzungen von Art. 36 BV zu messen. Die Anforderungen an eine Rechtfertigung sind umso höher, je schwerwiegender der Eingriff ist, und mit zunehmender Schwere der Einschränkung ist diese gerichtlich auch umso präziser zu überprüfen.¹²⁵

a. Gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV)

- 42 Einschränkungen der Medienfreiheit bedürfen gemäss Art. 36 Abs. 1 BV einer **gesetzlichen Grundlage**, wobei die Anforderungen an die Normstufe und Normdichte umso höher sind, je schwerwiegender die Einschränkung einzustufen ist. Einschränkungen erfolgen dabei gestützt auf

119. Etwa BGE 147 III 185; BGE 137 IV 313; BGE 131 III 480; BGE 123 III 354.

120. Vgl. ausführlich zur Dogmatik der indirekten Einwirkungen auf den publizistischen Inhalt als Schutz vor Grundrechtsgefährdungen Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 183 ff.

121. Vgl. für Bereich von Radio und Fernsehen m.w.Verw. BSK-Zeller/Dumermuth, Art. 93 BV N. 34; vgl. m.w.Verw. insbesondere auf die deutsche Lehre und Rechtsprechung im Rundfunkbereich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 182.

122. BGE 130 I 369; EGMR *Gsell gegen die Schweiz*, Nr. 12675/05, 8.10.2009.

123. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 22; vgl. Zeller, Gezielte Kritik einer Ministerin an einem Journalisten respektierte EMRK, in: medialex 2014, S. 102 f.

124. Etwa EGMR *Jecker gegen die Schweiz*, Nr. 35449/14, 6.10.2020, N. 30 ff.; EGMR (Grosse Kammer), *Big Brother Watch u.a. gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 58170/13, 62322/14 und 24960/15, 20.5.2021, N. 442 ff.; EGMR (Grosse Kammer), *Cumpănă und Mazăre gegen Rumänien*, Nr. 33348/96, 17.12.2004, N. 114; ursprünglich zum Bezug zwischen Chilling Effect und Quellenschutz EGMR (Grosse Kammer), *Goodwin gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 17488/90, 20.3.1996, N. 39; vgl. allgemein zum Chilling Effect Schauer, Fear, Risk, and the First Amendment, S. 685 ff.; vgl. zum Chilling Effect auch unten N. 88 (Art. 17 Abs. 3 BV).

125. Vgl. Schefer, Beeinträchtigung, S. 29.

unterschiedliche Normen des Bundesrechts (vgl. ausführlicher unten N. 53 ff.) oder des kantonalen Rechts.¹²⁶ Für Äusserungen in Radio und Fernsehen sind insbesondere die einschlägigen Bestimmungen des RTVG relevant (vgl. ausführlicher unten N. 60).

- 43 Ausnahmsweise – beim Vorliegen einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr für hochrangige Rechtsgüter¹²⁷ – erlaubt die **polizeiliche Generalklausel** (Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV) eine Einschränkung der Medienfreiheit ohne explizite Grundlage im Gesetz. Allerdings ist bei der Anwendung dieser Ausnahme Zurückhaltung geboten:¹²⁸ So ist etwa die faktische Einschränkung der Medienfreiheit durch das Hindern eines Journalisten an der Weiterreise ans WEF nach Davos gemäss EGMR mangels Unvorhersehbarkeit der Gefahr nicht durch die polizeiliche Generalklausel gedeckt.¹²⁹

b. Öffentliches Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV)

- 44 Einschränkungen der Medienfreiheit verfolgen unterschiedliche **öffentliche Interessen**; vom Schutz der öffentlichen Sicherheit¹³⁰ und Ordnung,¹³¹ über den Schutz der Autorität und Integrität der Rechtspflege,¹³² den Schutz der öffentlichen Gesundheit,¹³³ der öffentlichen Sittlichkeit,¹³⁴ von vertraulichen Informationen¹³⁵ bis zum Schutz von Grundrechten Dritter.¹³⁶ Art. 36 Abs. 2 BV kennt keinen abschliessenden Katalog¹³⁷ von möglichen öffentlichen Interessen zur Einschränkung der Medienfreiheit.¹³⁸ Unzulässig sind jedoch Einschränkungen, die ein öffentliches Interesse verfolgen, welches der Schutzrichtung des Grundrechts im Kern zuwiderläuft.¹³⁹ Einschränkungen zum Zweck der Unterbindung von Staatskritik sind deshalb nie zulässig.¹⁴⁰

c. Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV)

- 45 Einschränkungen der Medienfreiheit müssen verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Als verhältnismässig gilt eine Einschränkung, wenn sie geeignet und erforderlich ist, um das mit der einschränkenden Massnahme anvisierte staatliche Ziel zu erreichen, und die Massnahme für den bzw. die Grundrechtsbetroffenen zumutbar ist.¹⁴¹ Dabei stellen Rechtsprechung und Lehre bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit jeweils auf die konkreten Umstände des Einzelfalls ab.¹⁴²
- 46 Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit von Einschränkungen der Medienfreiheit weist der EGMR regelmässig darauf hin, dass die Ausübung der Pressefreiheit auch mit **Pflichten und**

126. Relevant sind etwa kantonale Normen bzgl. Werbung für Medienerzeugnisse. Vgl. Plakatverordnung Basel-Stadt, SG 569.500 mit u.a. in § 7 Anforderungen an den Inhalt von Plakaten. Vgl. m.w.Verw. Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 632 ff., Rz. 1474 ff.

127. BSK-Epiney, Art. 36 BV N. 40 ff.

128. BSK-Epiney, Art. 36 BV N. 41.

129. EGMR *Gsell gegen die Schweiz*, Nr. 12675/05, 8.10.2009, N. 51 ff.; a.A. BGE 130 I 369 E. 7.3.

130. Etwa EGMR *Halis Dogan u.a. gegen die Türkei*, Nr. 50693/99, 10.1.2006, N. 24.

131. Etwa EGMR (Grosse Kammer), *Pentikäinen gegen Finnland*, Nr. 11882/10, 20.10.2015, N. 86.

132. Etwa EGMR *Sunday Times gegen das Vereinigte Königreich* (Nr. 1), Nr. 6538/74, 26.4.1979, N. 54 ff.

133. Bspw. für Medien geltende Tabakwerbeverbote, wobei diese in der Schweiz grundsätzlich im Rahmen von Art. 27 BV beurteilt werden. Etwa BGE 128 I 295 E. 5b. Zu Art. 10 EMRK Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 23 N. 27.

134. Etwa EGMR (Grosse Kammer), *Mouvement Raëlien gegen die Schweiz*, Nr. 16354/06, 30.7.2012, N. 54 f.

135. Etwa BGE 126 IV 242; EGMR (Grosse Kammer), *Stoll gegen die Schweiz*, Nr. 69698/01, 10.12.2007, N. 51.

136. Etwa EGMR (Grosse Kammer), *Axel Springer AG gegen Deutschland*, Nr. 39954/08, 7.2.2012, N. 82 ff.; EGMR *Giniewski gegen Frankreich*, Nr. 64016/00, 31.1.2006, N. 40 ff.

137. Aufzählung angelehnt an Art. 10 Abs. 2 EMRK.

138. Schefer, Beeinträchtigung, S. 77; vgl. zu Art. 10 Abs. 2 EMRK Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 23 N. 24.

139. Schefer, Beeinträchtigung, S. 77 f.

140. Schefer, Beeinträchtigung, S. 78 (m.w.Verw.). Vgl. EGMR *OOO Memo gegen Russland*, Nr. 2840/10, 15.3.2022, N. 45 ff.

141. Etwa BGE 142 I 49 E. 9.1; BGE 127 I 164 E. 3d; vgl. ausführlich zu den Anforderungen Schefer, Beeinträchtigung, S. 82 ff.

142. Etwa BGE 127 I 164 E. 3d; zu Art. 10 EMRK etwa Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 23 N. 24.

Verantwortung¹⁴³ verbunden sei.¹⁴⁴ Danach haben sich Medienschaffende im guten Glauben zu verhalten und haben in Übereinstimmung mit den entsprechenden medienethischen Grundsätzen zuverlässig und korrekt zu berichten (vgl. zur Beachtung journalistischer Sorgfaltspflichten als Bestandteil des Medienbegriffs N. 11).¹⁴⁵ Gemäss Rechtsprechung des Gerichtshofs sind Medienschaffende zur korrekten und wahrheitsgetreuen Information verpflichtet.¹⁴⁶ Bezüglich der journalistischen Pflicht zur Abklärung des Wahrheitsgehalts von Informationen hält der EGMR fest, dass der Umfang dieser Pflicht insbesondere von der Art des Vorwurfs oder der Kritik und der Schwere der möglichen Verletzung des guten Rufs der betroffenen Person abhängt.¹⁴⁷ Medienschaffende trifft zudem eine Pflicht der unabhängigen Recherche sowie der Verifikation von verwendeten Informationen.¹⁴⁸ Die Anforderungen an diese Verifikationspflicht sind allerdings weniger hoch bei der Übernahme von Informationen aus offiziellen Dokumenten: Hier dürfen Medienschaffende grundsätzlich davon ausgehen, dass die darin enthaltenen Informationen wahrheitsgemäss sind.¹⁴⁹

- 47 Eine **Freiheitsstrafe für Journalistinnen und Journalisten** aufgrund ihrer journalistischen Tätigkeit ist gemäss Rechtsprechung des EGMR aus Überlegungen der Verhältnismässigkeit nur in aussergewöhnlichen Fällen zulässig, etwa wenn durch die Arbeit der betreffenden Medienschaffenden andere Grundrechte schwerwiegend beeinträchtigt werden.¹⁵⁰ Darüber hinaus betrachtet der EGMR strafrechtliche Sanktionen gegenüber Medienschaffenden generell kritisch und betont, dass sich nicht erst die Schwere der Strafe, sondern bereits die Tatsache, dass bestraft wird, abschreckend auf die journalistische Tätigkeit auswirken könne.¹⁵¹
- 48 Bezüglich **Kritik** der Medien an der **Justiz** hält der EGMR fest, dass ein besonderes öffentliches Interesse am Zugang zu Informationen der Gerichtsberichterstattung besteht.¹⁵² Deshalb gelten Einschränkungen oder das Vorenthalten von Informationen zum Zweck des Schutzes der Integrität der Rechtspflege nur als zulässig, wenn mit «absoluter Sicherheit Gefahr für das Ansehen der Rechtsprechung» besteht.¹⁵³

143. «duties and responsibilities» / «devoirs et responsabilités»

144. Allerdings: Die Pflichten und die Verantwortung von Medienschaffenden in sich mag alleine keine Einschränkung der Medienfreiheit zu rechtfertigen. Vgl. Cueni, *Satire*, S. 170 ff. (mit einer Kritik an EGMR *Leroy gegen Frankreich*, Nr. 36109/03, 2.10.2008, N. 38 ff.).
145. Für viele EGMR *Orlovskaya Iskra gegen Russland*, Nr. 42911/08, 21.2.2017, N. 109; EGMR (Grosse Kammer), *Stoll gegen die Schweiz*, Nr. 69698/01, 10.12.2007, N. 102 ff.; wegweisend aus der älteren Rechtsprechung EGMR (Grosse Kammer), *Bladet Tromsø und Stensaas gegen Norwegen*, Nr. 21980/93, 20.5.1999, N. 65 ff.; EGMR (Grosse Kammer), *Jersild gegen Dänemark*, Nr. 15890/89, 23.9.1994, N. 31; vgl. EGMR (Grosse Kammer), *Delfi AS gegen Estland*, Nr. 64569/09, 16.6.2015, N. 134 (Hinweis, dass die Pflichten und Verantwortung von den Auswirkungen des Mediums abhängen können).
146. Etwa EGMR *Radio France u.a. gegen Frankreich*, Nr. 53984/00, 30.3.2004, N. 37 f.; vgl. Harris/O'Boyle/Warbrick, *Law of the ECHR*, S. 665.
147. EGMR *Welsh und Silva Canha gegen Portugal*, Nr. 16812/11, 17.9.2013, N. 22 (m.w.Verw.); EGMR *Radio France u.a. gegen Frankreich*, Nr. 53984/00, 30.3.2004, N. 37 ff.
148. Vgl. Harris/O'Boyle/Warbrick, *Law of the ECHR*, S. 665 ff.
149. Etwa EGMR *Gorelishvili gegen Georgien*, Nr. 12979/04, 5.6.2007, N. 41; EGMR *Colombani u.a. gegen Frankreich*, Nr. 51279/99, 25.6.2002, N. 65; wegweisend EGMR (Grosse Kammer), *Bladet Tromsø und Stensaas gegen Norwegen*, Nr. 21980/93, 20.5.1999, N. 71; vgl. Harris/O'Boyle/Warbrick, *Law of the ECHR*, S. 667 f.
150. EGMR (Grosse Kammer), *Cumpănă und Mazăre gegen Rumänien*, Nr. 33348/96, 17.12.2004, N. 115.
151. EGMR *Dammann gegen die Schweiz*, Nr. 77551/01, 25.4.2006, N. 57. Vgl. allerdings EGMR *Ruokanen et al gegen Finnland*, Nr. 45130/06, 6.4.2010, N. 49 ff. (verhältnismässig schwere Sanktion zulässig bei Vorwurf unbewiesener Straftaten und damit Beeinträchtigung der Unschuldsvermutung).
152. Vgl. zum Bezug zwischen der Medienfreiheit und der Garantie der Justizöffentlichkeit etwa BGE 147 IV 297 E. 1.2.4.2 (Zulassung von akkreditierten Medienschaffenden bei Ausschluss der Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen während der Coronapandemie als Mittel, um die «Öffentlichkeit» der Verfahren trotzdem zu gewährleisten). Vgl. zum Zugang zu Medienschaffenden zu Gerichtsverhandlungen und ihrer Brückenfunktion in diesem Bereich etwa BGE 146 I 30 E. 2.2; BGE 141 I 211 E. 3.3.1.1.

- 49 Mediale Kritik gegenüber Politikerinnen und Politikern sowie anderen **öffentlichen Personen**¹⁵⁴ ist nach ständiger Rechtsprechung des EGMR und des Bundesgerichts in besonders weitem Masse zulässig.¹⁵⁵ Allerdings gilt es auch hier abzustufen: Im Vergleich zu Äusserungen, welche die öffentliche Sphäre dieser Personen betreffen, sind Einschränkungen von Medienäusserungen in Bezug auf das Privatleben von öffentlichen Personen eher zulässig.¹⁵⁶ In der Berichterstattung über private Personen ist der Rahmen zulässiger Äusserung deutlich beschränkter;¹⁵⁷ in der Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Medien einerseits und dem Schutz der Privatsphäre bzw. der Persönlichkeitsrechte Privater andererseits gehen letztere regelmässig vor, wobei hier zu berücksichtigen ist, inwiefern die private Person Teil einer öffentlichen Debatte ist.¹⁵⁸
- 50 Im Rahmen der journalistischen Berichterstattung ist Medienschaffenden grundsätzlich auch die Verwendung von **übertreibenden und polemischen Äusserungen** gestattet.¹⁵⁹ Allerdings hält der EGMR in seiner Rechtsprechung gleichzeitig fest, dass Medienschaffende ihre Rechte nicht für grundlose persönliche Angriffe missbrauchen dürfen.¹⁶⁰ Zu beachten ist, dass nach Rechtsprechung des EGMR übertriebene und polemische Pauschalurteile regelmässig als Wertung und nicht als Äusserung über Tatsachen einzustufen sind.¹⁶¹ Das Verlangen eines Wahrheitsbeweises für die Äusserung von Meinungen (in Abgrenzung zur Äusserung über Tatsachen)¹⁶² gilt allgemein als unzulässig.¹⁶³
- 51 Die durch die Medienfreiheit geschützte **Bildberichterstattung** ist im Einzelfall regelmässig gegen die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen abzuwägen. Kriterien, welche in die Abwägung der Verhältnismässigkeit einer Einschränkung einfließen, sind u.a. die Bekanntheit bzw. die Natur der abgebildeten Person, der Beitrag der Publikation zu einer Debatte von gesellschaftlichem Interesse, der Gegenstand der Berichterstattung, das vorgängige Verhalten der Person, Inhalt, Form und Konsequenzen der Veröffentlichung sowie die Begleitumstände der Bildherstellung.¹⁶⁴

2. Inhaltliche Einschränkungen der Medienfreiheit

- 52 Einschränkungen der Medienfreiheit treffen regelmässig Inhalte von geplanten oder getätigten Äusserungen bzw. diese Einschränkungen erfolgen anknüpfend an den Inhalt einer Medienäusserung.

153. EGMR *Sunday Times gegen das Vereinigte Königreich* (Nr. 1), Nr. 6538/74, 26.4.1979, N. 66 («They could be deprived of this information, which was crucially important for them, only if it appeared absolutely certain that its diffusion would have presented a threat to the 'authority of the judiciary'.»); vgl. Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 23 N. 45 (m.w.Verw.).

154. Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 23 N. 44 (m.w.Verw.).

155. Etwa BGE 137 IV 313 E. 2.1.4; EGMR *Otegi Mondragon gegen Spanien*, Nr. 2034/07, 15.3.2011, N. 50; grundlegend EGMR *Lingens gegen Österreich*, Nr. 9815/82, 08.07.1986, N. 42; vgl. mit einer Übersicht Cueni, Satire, S. 190 ff.

156. EGMR (Grosse Kammer), *Couderc und Hachette Filipacchi Associés gegen Frankreich*, Nr. 40454/07, 10.11.2015, N. 117 ff.

157. Etwa EGMR *Petreenco gegen Moldawien*, Nr. 20928/05, 30.3.2010, N. 55.

158. Vgl. EGMR (Grosse Kammer), *Hannover gegen Deutschland* (Nr. 2), Nr. 40660/08, 7.2.2012, N. 110; EGMR (Grosse Kammer), *Couderc und Hachette Filipacchi Associés gegen Frankreich*, Nr. 40454/07, 10.11.2015, N. 117 ff.; EGMR *Minelli gegen die Schweiz* (Entscheid über das Eintreten), Nr. 14991/02, 14.6.2005; vgl. ausführlich Harris/O'Boyle/Warbrick, Law of the ECHR, S. 639 ff.

159. Etwa EGMR *Orlovskaya Iskra gegen Russland*, Nr. 42911/08, 21.2.2017, N. 109; EGMR *Lopes Gomes da Silva gegen Portugal*, Nr. 37698/97, 28.9.2000, N. 34.

160. Vgl. Harris/O'Boyle/Warbrick, Law of the ECHR, S. 678.

161. EGMR *Hrico gegen die Slowakei*, 49418/99, 20.7.2004, N. 45; EGMR *Lopes Gomes da Silva gegen Portugal*, Nr. 37698/97, 28.9.2000, N. 31 ff.; vgl. ausführlich Harris/O'Boyle/Warbrick, Law of the ECHR, S. 674 f.

162. Vgl. zur Abgrenzung zwischen Tatsachenbehauptungen und Meinungsäusserungen etwa Cueni, Satire, S. 198 ff. (m.w.H.).

163. Etwa EGMR *Tuşalp gegen die Türkei*, Nr. 32131/08 und 41617/08, 21.02.2012, N. 43; EGMR (Grosse Kammer), *Lindon, Otchakovsky-Laurens und July gegen Frankreich*, Nr. 21279/02 und 36448/02, 22.10.2007, N. 55; so schon EGMR *Lingens gegen Österreich*, Nr. 9815/82, 8.7.1986, N. 46.

164. Etwa EGMR (Grosse Kammer), *Hannover gegen Deutschland* (Nr. 2), Nr. 40660/08, 7.2.2012, N. 108 ff.; EGMR *Hannover gegen Deutschland* (Nr. 1), Nr. 59320/00, 24.6.2004, N. 60.

- 53 Im **materiellen Recht** praktisch von grosser Bedeutung ist die Rechtsprechung zu ehrverletzenden Medienäusserungen, deren Einschränkung gestützt auf Art. 28 ff. ZGB¹⁶⁵ oder Art. 173 StGB¹⁶⁶ möglich ist. Die Rechtsprechung hält fest, dass die entsprechenden Normen verfassungskonform auszulegen sind,¹⁶⁷ dass allerdings der Informationsauftrag der Presse kein allgemeiner Rechtfertigungsgrund für die Verletzung von Persönlichkeitsrechten ist.¹⁶⁸ Zudem wird verschiedentlich ausgeführt, dass die genannten Normen selbst eine Konkretisierung grundrechtlich geschützter Interessen darstellen¹⁶⁹ und deshalb im konkreten Fall eine Abwägung zwischen dem Schutz der Persönlichkeitsrechte und dem Interesse an Information der Öffentlichkeit notwendig ist.¹⁷⁰ So ist beispielsweise in der politischen Diskussion die ehrverletzende Qualität einer Äusserung nur mit Zurückhaltung anzunehmen.¹⁷¹ Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Äusserung persönlichkeits- oder ehrverletzend ist, stellt die Rechtsprechung auf den sogenannten «durchschnittlichen Leser» ab.¹⁷² Den Informationsauftrag der Presse umschreibt das Bundesgericht in langjähriger Praxis weit und fasst darunter nicht nur die Information i.e.S., sondern auch die Provokation eines Gedankenaustauschs und grundsätzlich die (reine) Unterhaltung.¹⁷³ Diesbezüglich präzisiert die Rechtsprechung allerdings, dass die Befriedigung von Neugier oder Sensationsgier grundsätzlich nicht durch den Informationsauftrag der Medien gedeckt ist und entsprechend eine Persönlichkeitsverletzung nicht rechtfertigen kann.¹⁷⁴
- 54 Weitere im Rahmen der Medienfreiheit relevante strafrechtliche Bestimmungen sind etwa die Bestimmungen zum Schutz der Privatsphäre (insb. Art. 179^{bis} ff. StGB, Art. 321^{ter} StGB)¹⁷⁵ und von Geheimnissen (Art. 293 StGB, Art. 320 ff. StGB)¹⁷⁶ oder Art. 261^{bis} StGB¹⁷⁷, welcher Einschränkungen spezifischer diskriminierender Äusserungen und des Aufrufs zu Hass erlaubt.
- 55 Daneben ergeben sich direkte und indirekte inhaltliche Einschränkungen aus einer Vielzahl weiterer Bestimmungen. Im Sinne einer beispielhaften Aufzählung zu erwähnen sind wettbewerbsrechtliche Einschränkungen von Medienäusserungen, welche insbesondere zum **Schutz des wirtschaftlichen Ansehens** einer Person gestützt auf Art. 3 Abs. 1 lit. a UWG erfolgen.¹⁷⁸ Ebenfalls Anwendung finden die Bestimmungen zum **Schutz des Urheberrechts**.¹⁷⁹ Aktuell zur Debatte steht etwa auch Art. 47 Abs. 1 lit. c. BankG, wonach sich strafbar macht, wer «ein ihm [...] offenbartes Geheimnis weiteren Personen offenbart oder für sich oder einen anderen ausnützt».¹⁸⁰ Diese Bestimmung stellt sowohl eine direkte wie auch eine mittelbare¹⁸¹ Einschränkung der Medienfreiheit dar.
- 56 Ebenfalls zu beachten sind Einschränkungen, welche sich aus den einschlägigen Normen des **Zivil- und des Strafprozessrechts** ergeben. So erlauben die Art. 261 ff. ZPO Verbote von geplanten

165. Etwa BGE 147 III 185; BGer, Urteil vom 14.4.2014, 5A_ 553/2012.

166. Etwa BGE 137 IV 313; BGE 131 IV 160.

167. BGE 132 III 641 E. 5.2; BGE 131 IV 160 E. 3.3.1.

168. BGE 132 III 641 E. 5.2; vgl. auch 137 IV 313 E. 2.1.5; BGE 131 IV 160 E. 3.3.2 mit dem Hinweis, dass für Medienschaffende abgesehen von Art. 28a StGB keine Privilegierungen vorgesehen seien.

169. BGE 131 IV 160 E. 3.3.1.

170. BGE 147 III 185 E. 4.3.3; BGE 138 III 641 E. 4.2.1 (verworfen durch EGMR *GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus Schweiz gegen die Schweiz*, Nr. 18597/13, 9.1.2018); BGE 132 III 641 E. 5.2; BGE 131 IV 160 E. 3.3.1. Ohne eine solche Abwägung innerhalb der Beurteilung von Art. 173 StGB allerdings BGE 137 I 313 E. 2.1 ff. Zu Art. 28 ZGB allgemein BGE 147 III 185 E. 4.3.3; nicht überzeugend BGE 138 III 641 E. 4.4.3.

171. BGE 137 IV 313 E. 2.1.4. Vgl. im Kontext der Gerichtsberichterstattung BGE 141 I 211 E. 3.3.2.

172. Etwa BGE 147 III 185 E. 4.2.3. Kritisch zu dieser Figur Cueni, Satire, S. 303 ff.

173. BGE 143 III 297 E. 6.7.3 mit Verweis auf BGE 37 I 381 E. 2.

174. BGE 143 III 297 E. 6.7.3. Vgl. zur Abgrenzung allgemein, Bacher, Medienfreiheit und Persönlichkeitsschutz, insb. Rz. 685.

175. BGer, Urteil vom 7.10.2008, 6B_225/2008.

176. BGE 126 IV 236; EGMR (Grosse Kammer), *Stoll gegen die Schweiz*, Nr. 69698/01, 10.12.2007; BGE 127 IV 122; EGMR *Dammann gegen die Schweiz*, Nr. 77551/01, 25.4.2006.

177. Vgl. etwa EGMR (Grosse Kammer), *Jersild gegen Dänemark*, Nr. 15890/89, 23.9.1994, N. 25 ff.

Äusserungen¹⁸² und die Art. 69 ff. StPO sehen zum Schutz von Verfahrensbeteiligten oder Dritten Schranken der Gerichtsberichterstattung vor.¹⁸³

- 57 Während eine Vielzahl dieser Bestimmungen nachträgliche Einschränkungen der Medienfreiheit (in Form etwa einer Strafe oder der Verpflichtung zur Leistung von Schadenersatz oder Genugtuung) erlauben, sind insbesondere gestützt auf Art. 261 ff. ZPO auch **präventive Einschränkungen** wie beispielsweise ein Verbot einer geplanten Medienäusserung möglich.¹⁸⁴ Aufgrund der Bedeutung der Medienfreiheit für die gesellschaftliche und demokratische Willensbildung sowie die Kontrolle von politischer Macht (vgl. dazu oben N. 8) gelten präventive Einschränkungen als tendenziell eher schwerwiegend¹⁸⁵ und können – je nach Art und Kontext – bezüglich Schwere des Eingriffs Formen der Zensur nahekommen.¹⁸⁶ Gemäss EGMR beurteilt sich die Verhältnismässigkeit derartiger präventiver Massnahmen gegen Medienäusserungen nach ihrem Umfang, ihrer Dauer, dem Vorliegen einer Begründung und der Möglichkeit einer Anfechtung des Verbots.¹⁸⁷ Dem trägt der Gesetzgeber Rechnung, indem er über Art. 266 ZPO vorsorgliche Massnahmen gegen periodisch erscheinende Medien auf Situationen beschränkt, in welchen ein besonders schwerer Nachteil droht und offensichtlich keine Rechtfertigung vorliegt.¹⁸⁸ Mit Blick auf die Schwere präventiver Einschränkungen ist deshalb auch die beschlossene¹⁸⁹ Änderung von Art. 266 ZPO problematisch: In der neuen Fassung der Bestimmung reicht künftig ein zu erwartender «schwerer» Nachteil für die Betroffenen. Die Änderung, welche sich u.a. explizit als ein Mittel zu einem besseren Umgang mit (mutmasslich) persönlichkeitsverletzenden Medienberichten versteht,¹⁹⁰ wurde entsprechend in der Lehre und in der Öffentlichkeit auch kontrovers diskutiert.¹⁹¹
- 58 Bei der Anwendung der erwähnten Normen sind die zuständigen Behörden und Gerichte dazu angehalten, den Gehalten der Medienfreiheit in den jeweiligen Verfahren durch eine **verfassungskonforme Auslegung** der einschränkenden Bestimmungen Rechnung zu tragen (vgl. dazu auch oben N. 27).¹⁹² Dazu gehören eine Berücksichtigung der Medienfreiheit bei der Subsumtion unter einen allfälligen Tatbestand – etwa indem der Begriff der Ehrverletzung bei politischen und anderen öffentlichen Personen eng ausgelegt wird¹⁹³ – wie auch die Beachtung der Anliegen der

180. Die Problematik dieser Norm als u.E. unverhältnismässige Einschränkung der Medienfreiheit wurde zuletzt im Kontext der «Suisse Secrets» diskutiert. Vgl. etwa Zollinger, Die Verwendung von Bankdaten durch Medienschaffende. Eine Änderung wird gegenwärtig von einer Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats verlangt (Motion 22.4272 vom 14. November 2022 – Pressefreiheit in Finanzplatzfragen gewährleisten).

181. Vgl. Ausführungen zum Chilling Effect oben N. 39.

178. Vgl. etwa BGer, Urteil vom 29.10.2013, 5A_376/2013, E. 6; BGE 123 IV 211.

179. Zur Relevanz urheberrechtlicher Regelungen vgl. Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 1982 ff.

182. Etwa BGer, Urteil vom 12.9.2002, 5P.254/2002, E. 2.1 ff. (noch zum alten Art. 28c ZGB).

183. Etwa BGE 147 IV 145 E. 1.3; BGE 141 I 211 E. 3.3.1.2.

184. Vgl. etwa BGer, Urteil vom 12.9.2002, 5P.254/2002, E. 2.1 ff. (noch zum alten Art. 28c ZGB).

185. Vgl. EGMR *Dammann gegen die Schweiz*, Nr. 77551/01, 25.4.2006, N. 52.

186. Vgl. Harris/O'Boyle/Warbrick, Law of the ECHR, 4. Aufl., S. 618 («Indeed, prior restraints are the most serious threat to the free flow of information and to the meaningful debate among the public.»); Müller/ Schefer, Grundrechte in der Schweiz, S. 354 ff.; vgl. zum Zensurverbot unten N. 76 ff.

187. EGMR *Cumhuriyet Vakfi u.a. gegen die Türkei*, Nr. 28255/07, 8.10.2013, N. 64 ff.

188. Botschaft Änderung ZGB (Persönlichkeitsschutz), BBl 1982 II 636, 667 (zur Ratio der Vorgängerbestimmung von Art 28c Abs. 3 ZGB).

189. Gegen die Änderungen kam kein Referendum zustande. Die Bestimmung soll auf 1.1.2025 in Kraft treten.

190. Voten Bauer Philippe, Hefti Thomas, Rieder Beat, Z'graggen Heidi, Amtl. Bull. SR 2021, S. 684 ff.

191. Vgl. u.a. Hürlimann, Unliebsame Medienberichte; Schwaibold, Ein Attentat auf die Medienfreiheit; Masmejan, Vorsorgliche Massnahmen gegen die Medien; vgl. aus der Presse etwa Wattenhofer Reto, Angriff auf die Medienfreiheit? Parlament beschliesst «Maulkorb»-Artikel, Aargauer Zeitung vom 13.5.2022 (<https://www.aargauerzeitung.ch/news-service/inland-schweiz/medienfreiheit-angriff-auf-die-medienfreiheit-parlament-beschliesst-maulkorb-artikel-id.2284661>).

192. Etwa BGE 131 IV 160 E. 3.3.1.

193. Etwa BGE 137 IV 313 E. 2.1.4; schon EGMR *Lingens gegen Österreich*, Nr. 9815/82, 8.7.1986, N. 43 ff.

Medienfreiheit als allfällige Rechtfertigungsgründe. Das Bundesgericht befasste sich so etwa mit der Frage, ob die Aufnahme eines Beratungsgesprächs eines Versicherungsberaters zum Zweck der Aufdeckung von Missständen bei dieser Beratung durch die Wahrnehmung von Interessen der Medienfreiheit gerechtfertigt sei.¹⁹⁴ Während das Gericht die Möglichkeit einer Rechtfertigung des nach Art. 179^{bis} Abs. 1 und 2 StGB respektive Art. 179^{ter} Abs. 1 StGB tatbestandsmässigen Verhaltens nicht ausschloss, kam es im konkreten Fall allerdings zum Schluss, dass auch mildere Mittel – so insbesondere die Transkription des Gesprächs – zur Verfügung gestanden hätten, weshalb die strafrechtliche Verurteilung bestätigt wurde.¹⁹⁵ Anders schätzte allerdings dann der EGMR die Situation im konkreten Fall ein und kam zum Schluss, dass im Hinblick auf den Beitrag zu einer öffentlichen Debatte und den nicht sehr schwerwiegenden Eingriff in die Privatsphäre des Versicherungsberaters eine unverhältnismässige Einschränkung von Art. 10 EMRK vorliege.¹⁹⁶

- 59 Die Pflicht der grundrechtskonformen Auslegung und Anwendung der einschränkenden Gesetzesbestimmungen gilt auch für den Sonderfall der **Wiedergabe von strafrechtlich relevanten Äusserungen** als Teil der journalistischen Berichterstattung, wenn beispielsweise zwecks einer Dokumentation rassendiskriminierende Äusserungen wiedergegeben werden.¹⁹⁷ Der Wiedergabe von Äusserungen Dritter kommt im Rahmen der Medientätigkeit eine wichtige Bedeutung zu; die Funktion der Medien besteht u.a. gerade darin, Äusserungen Dritter wiederzugeben.¹⁹⁸ Für die wahrheitsgetreue Berichterstattung über öffentliche Verhandlungen und amtliche Mitteilungen einer Behörde sieht Art. 28 Abs. 4 StGB explizit vor, dass diese straflos bleibt.¹⁹⁹ Wegweisend aus der Rechtsprechung des EGMR ist das bereits ältere Urteil in *Jersild gegen Dänemark*, in welchem der Gerichtshof festhielt, dass die Wiedergabe von strafbaren rassistischen Äusserungen Dritter im Kontext einer Berichterstattung über Rassismus zulässig sein kann, sofern die Äusserungen in einen erkennbaren Kontext eingebettet sind und ihre Wiedergabe klar einem öffentlichen Interesse dient.²⁰⁰
- 60 Für Äusserungen in **Radio und Fernsehen** sind zudem die inhaltlichen Anforderungen an die Programmgestaltung gemäss Art. 4 ff. RTVG zu beachten. Die Mindestanforderungen an den Programminhalt – etwa die Pflicht zur Beachtung der Grundrechte (Art. 4 Abs. 1 RTVG), das Sachgerechtigkeitsgebot (Art. 4 Abs. 2 RTVG)²⁰¹ oder – für konzessionierte Programme – das Vielfaltsgebot (Art. 4 Abs. 4 RTVG) (dazu ausführlich oben N. 29)²⁰² – sind im Ansatz bereits in Art. 93 Abs. 2 RTVG angelegt. Diese Normen bieten mit ihren inhaltlichen Anforderungen an die Ausgestaltung von Radio- und Fernsehprogrammen Grundlage für Einschränkungen der Medienfreiheit gemäss Art. 17 Abs. 1 BV.²⁰³
- 61 Als zulässig gilt gemäss ständiger Lehre und Rechtsprechung das **Verbot politischer und religiöser Werbung** in Radio und Fernsehen gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. d und e RTVG. Die (heute enger gefasste)

194. BGer, Urteil vom 7.10.2008, 6B_225/2008, E. 3.1 ff.

195. BGer, Urteil vom 7.10.2008, 6B_225/2008, E. 3.4.7; krit. dazu etwa Riklin, «Kassensturz»-Aufnahmen, S. 184 f.

196. EGMR *Haldimann u.a. gegen die Schweiz*, Nr. 21830/09, 24.2.2015, N. 56 ff.

197. Vgl. EGMR (Grosse Kammer), *Jersild gegen Dänemark*, Nr. 15890/89, 23.9.1994, N. 33 ff.

198. Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 459 ff.

199. Vgl. BSK-Zeller, Art. 28 StGB N. 112 ff.

200. EGMR (Grosse Kammer), *Jersild gegen Dänemark*, Nr. 15890/89, 23.9.1994, N. 33 ff. Hervorgehoben wurde vom EGMR auch die Tatsache, dass der Beitrag Teil eines Nachrichtenformats war, welches sich an ein gut informiertes Publikum richtete.

201. Das Sachgerechtigkeitsgebot ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verletzt, wenn sich das Publikum aufgrund der Missachtung der journalistischen Sorgfaltspflichten keine eigene Meinung bilden kann (vgl. statt vieler ausführlich BGE 137 I 340, E. 3.1 f.).

202. Zur Grundrechtsbindung von Radio- und Fernsehsendungen m.w.Verw. Piolino, Staatsunabhängigkeitsgebot, S. 295 f. und S. 345; zur Geltung der Gebote der Sachgerechtigkeit und Vielfalt im Programm der SRG im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen Cueni, Satire im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Rz. 18 ff.

203. Vgl. BSK-Zeller/Dumermuth, Art. 93 BV N. 20.

Beschränkung dieser Art von ideeller Werbung²⁰⁴ dient bzgl. politischer Werbung dem Anliegen der Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen, aber auch der Chancengleichheit in der politischen Willensbildung.²⁰⁵ Das Verbot religiöser Werbung bezweckt den Schutz des Religionsfriedens und der konfessionellen Neutralität.²⁰⁶

- 62 Allgemein gilt für inhaltliche Einschränkungen der Medienfreiheit, dass sie – sofern der Eingriff Informationen von gesellschaftlichem Interesse betrifft und damit als eher schwerwiegend einzustufen ist – besonders präzise zu überprüfen sind.²⁰⁷ Im Fall einer Verurteilung von Medienschaffenden für eine satirisch-aggressive Kritik eines Politikers weist der EGMR entsprechend daraufhin, dass der Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten in einer solchen Angelegenheit reduziert sei, und er kommt zum Schluss, dass die Verurteilung aufgrund des Charakters der kritisierten Person als politischer Person und der Rolle der Verurteilten als Medienschaffende nicht verhältnismässig und Art. 10 EMRK deshalb verletzt sei.²⁰⁸ Das Bundesgericht trägt dieser Rechtsprechung in verschiedenen Urteilen Rechnung,²⁰⁹ bekundet jedoch gerade im Umgang mit polemischen oder satirischen Äusserungen regelmässig Mühe, den Anforderungen der Medienfreiheit in der Auslegung und Anwendung von Art. 173 ff. StGB oder Art. 28 ff. ZGB konsequent und überzeugend Rechnung zu tragen.²¹⁰

3. Verbreitungspflichten als Sonderfall inhaltlicher Einschränkungen

- 63 Die Pflicht von Medien, bestimmte Inhalte zu verbreiten, stellt einen grundsätzlich schweren Eingriff in die Medienfreiheit dar und muss daher auf einer genügend bestimmten formell-gesetzlichen Grundlage beruhen, von gewichtigem öffentlichen Interesse sein und einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung standhalten.²¹¹ Entsprechend sind Verbreitungspflichten von Medien auf explizit in einem formellen Gesetz vorgesehene Ausnahmefälle zu beschränken.²¹² Verbreitungspflichten können die Form von Verlautbarungs- bzw. Äusserungsrechten des Staates oder von Dritten einnehmen.
- 64 **Verlautbarungen des Staates** sind mit Blick auf das Staatsunabhängigkeitsgebot klar als solche zu kennzeichnen und unter der ausschliesslichen Verantwortung der beauftragenden Behörde zu verbreiten, damit die Medien nicht als Sprachrohr der Behörden benutzt werden (vgl. auch N. 87).²¹³ Auf Bundesebene sind verhältnismässig ausgestaltete, weil auf bestimmte Ausnahmesituationen eingeschränkte staatliche Verlautbarungsrechte z.B. in Art. 8 Abs. 1 RTVG vorgesehen, wonach konzessionierte Radio- und Fernsehveranstalter u.a. zur (kostenlosen) Verbreitung dringlicher polizeilicher Bekanntmachungen verpflichtet werden können.²¹⁴ U.E. als problematisch zu bezeichnen

204. Botschaft RTVG 2003, BBl 2003 1569, 1676 f.; vgl. zur alten Bestimmung EGMR *Verein gegen Tierfabriken Schweiz gegen die Schweiz* (Nr. 1), Nr. 24699/94, 28.6.2001.

205. Botschaft RTVG 2003, BBl 2003 1569, 1676 f.; ausführlich Capt, Comm LRTV, Art. 10 RTVG N. 96 ff.

206. Botschaft RTVG 1987, BBl 1987 II 689, 734 f.; Capt, Comm LRTV, Art. 10 RTVG N. 127 ff. (m.Verw. insb. auch auf die Rechtsprechung des EGMR in diesem Bereich).

207. Vgl. zur Schwere inhaltsbezogener Einschränkungen von Äusserungen von gesellschaftlichem Interesse Cueni, Satire, S. 189 (m.w.Verw.).

208. EGMR *Welsh und Silva Canha gegen Portugal*, Nr. 16812/11, 17.9.2013, N. 21 ff.

209. Vgl. BGer, Urteil vom 14.4.2014, 5A_553/2012, E. 3.6; BGE 128 IV 53 E. I.A.1a.

210. Besonders augenfällig etwa in BGE 137 IV 313 E. 2.1.4 ff.; kritisch Cueni, Satire, S. 243, 278 f., 332 f., 406 ff.

211. Vgl. m.w.Verw. Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 402 f.; vgl. in Bezug auf staatliche Verlautbarungsrechte im Rundfunkbereich Dumermuth, Rundfunkrecht, Rz. 106.

212. Vgl. im Kontext von Verbreitungspflichten des Service public-Rundfunks Ministerkomitee des Europarats, Empfehlung zur Unabhängigkeit des Service-public-Rundfunks, App., Ziff. VI und ausführlich Erläuterungen, Ziff. 65 ff.

213. Vgl. im Kontext von Verbreitungspflichten des Service public-Rundfunks Ministerkomitee des Europarats, Empfehlung zur Unabhängigkeit des Service-public-Rundfunks, App., Ziff. VI und ausführlich Erläuterungen, Ziff. 65 ff; m.w.Verw. Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 402 f.

sind hingegen die in bestimmten kantonalen Gesetzesbestimmungen vorgesehenen behördlichen Berichtigungs- bzw. Gegendarstellungsrechte. So sehen diese ein generell geltendes und damit sehr weitgehendes Recht der Behörden vor, irreführende oder unrichtige Informationen, die sich auf die Ausübung öffentlicher Gewalt beziehen, nach Belieben zu korrigieren.²¹⁵

- 65 Als **Verlautbarungsrechte von Dritten** sind das zivilrechtliche Gegendarstellungsrecht bei Persönlichkeitsverletzungen gemäss Art. 28g ff. ZGB (vgl. bereits N. 21) und für den Rundfunkbereich zudem das sog. **«Recht auf Antenne»** zu nennen. Dabei ist zu beachten, dass gemäss der bereits von Art. 93 Abs. 3 BV garantierten Programmautonomie namentlich niemand von einem Programmveranstalter die Verbreitung bestimmter Darbietungen und Informationen verlangen kann (Art. 6 Abs. 3 RTVG). Damit haben Dritte keinen selbständigen «Anspruch auf Antenne». Ein solches Recht besteht allerdings ausnahmsweise akzessorisch, wenn die Zugangsverweigerung rechtswidrig ist. Im Zentrum steht dabei die rechtsungleiche bzw. diskriminierende Behandlung eines Dritten in seiner Meinungsäusserung. Eine solche liegt vor, wenn gewissen Dritten wie z.B. Parteien der Zugang zum Programm gewährt, vergleichbaren Dritten ein solcher jedoch ohne sachlichen Grund verwehrt wird.²¹⁶ Für solche Ausnahmefälle hat der Gesetzgeber die Zugangsbeschwerde an die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) eingeführt (vgl. Art. 93 Abs. 3 lit. b und Art. 97 Abs. 2 lit. b RTVG).²¹⁷
- 66 Bis anhin wurde eine rechtswidrige Zugangsverweigerung in der Praxis lediglich für den speziellen Fall des **Werbebereichs der SRG** in Bezug auf ideelle Werbung bejaht. Gemäss Bundesgericht durfte die SRG die Verweigerung des Zugangs zum Werbebereich nicht einzig damit begründen, dass die Befürchtung besteht, die (ideelle) Werbung könne den Ruf der SRG allenfalls beschädigen. So kann sich die SRG im Werbebereich nicht in gleicher Weise wie im redaktionellen Programm auf ihre Programmautonomie berufen, sondern hat mit Blick auf ihre Grundrechtsgebundenheit als privilegierte Konzessionärin des Bundes der Meinungsäusserungsfreiheit Dritter Rechnung zu tragen. Daher ist die SRG gemäss Bundesgericht im Werbebereich nicht nur an das Rechtsgleichheitsgebot bzw. das Diskriminierungsverbot gebunden, sondern muss auch dem ideellen Gehalt der Freiheitsrechte Rechnung tragen und entsprechende Grundrechtseingriffe gemäss Art. 36 BV rechtfertigen können. Da sich die SRG nicht auf eine gesetzliche Grundlage stützen konnte und kein überwiegendes öffentliches Interesse vorbrachte, wurde die Zugangsverweigerung als rechtswidrig qualifiziert.²¹⁸ Diesem Abwägungsentscheid ist u.E. zuzustimmen.²¹⁹ Auch der EGMR hat diesen Entscheid für zulässig erachtet.²²⁰

214. Vgl. ausführlich zu den Bekanntmachungspflichten gemäss Art. 8 RTVG Weber, Komm. RTVG, Art. 8 RTVG N. 1 ff. Unter dem Regime des RTVG 1991 war noch die Pflicht zur Verbreitung jeglicher behördlichen Erklärung vorgesehen (krit. diesbezüglich zu Recht etwa Barrelet/Werly, Droit de la Communication, Rz. 741; Dumermuth, Rundfunkrecht, Rz. 110; Masméjan, Comm. LRTV, Art. 8 LRTV N. 2; Weber, Komm. RTVG, Art. 8 RTVG N. 4); vgl. zum Ganzen Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 403.

215. Krit. m.Verw.a. die Gesetzesbestimmungen in den Kantonen Waadt und Genf CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 36; weniger kritisch hierzu Barrelet/Werly, Droit de la Communication, Rz. 573 ff.

216. Vgl. betreffend eine unterlassene Berichterstattung über zwei Volksmotionen BGer, Urteil vom 5. April 2019, 2C_589/2018, E. 3.3; vgl. für den kulturellen Bereich UBI, Entscheid b.930 vom 15. Dezember 2022.

217. Vgl. ausführlich hierzu Kley, Programmzugang; Masméjan, Comm. LRTV, Art. 94 LRTV N. 47 ff.; vgl. auch Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 343. Der Gesetzgeber hat dadurch einen Ausgleich geschaffen zwischen den grundrechtlichen Interessen der Rundfunkveranstalter auf der einen und jenen der Dritten auf der anderen Seite (vgl. Müller, Verwirklichung der Grundrechte, S. 142 f.).

218. Vgl. BGE 139 I 306 E. 3.2.2 ff.

219. Vgl. ausführlicher hierzu mit Fokus auf die Grundrechtsbindung der SRG Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 344 f.

220. Vgl. EGMR *SRG/SSR und publisuisse AG gegen die Schweiz*, Nr. 41723/14, 22.3.2021.

4. Einschränkungen in der Recherchetätigkeit und Darstellungsform

- 67 Neben inhaltlichen Eingriffen in die Medienfreiheit sind Einschränkungen in der Recherchetätigkeit oder der Darstellungsform ebenfalls zu beachten. Ein Beispiel einer derartigen Einschränkung der gewählten **Form der Darstellung** ist etwa das in Art. 70 Abs. 1 StPO statuierte Verbot von Bild- und Tonaufnahmen für die Gerichtsberichterstattung bei Strafprozessen.²²¹ Bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Bildberichterstattung bei strafrechtlichen Ermittlungen, Gerichtsverfahren und von verurteilten Personen spielt gemäss Rechtsprechung des EGMR neben dem Bekanntheitsgrad der Person unter anderem auch die gesundheitliche Verfassung der Person, die Art der Tat oder ein allfälliger Zusammenhang zwischen Bild und Text eine Rolle.²²²
- 68 Wird Medienschaffenden zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung der Zugang zu einer Strafanstalt verwehrt, stellt dies ebenfalls eine Einschränkung der Medienfreiheit dar.²²³ Dasselbe gilt, wenn zum Schutz der öffentlichen Gesundheit Beschränkungen im Zugang von Medienschaffenden zu öffentlichen Verhandlungen von Gerichten²²⁴ oder Parlamenten erfolgen,²²⁵ oder wenn Gerichtsberichterstatter aus Gründen des Opferschutzes von einer Hauptverhandlung ausgeschlossen werden.²²⁶ Zu berücksichtigen ist bei diesen **Zugangsbeschränkungen**, dass diese zugleich auch die gewählte Form der Darstellung einschränken können: Wenn etwa mangels Zugang zu einem Ort oder einer Person ein Interview nicht durchgeführt werden kann, fällt das Interview als Darstellungsform weg.²²⁷
- 69 Sofern diese Einschränkungen in der Recherchetätigkeit und Darstellungsform **inhaltlich neutral** ausgestaltet sind, ihre Anwendung **rechtsgleich** erfolgt und **keine substantiellen (einseitigen) Auswirkungen** auf die Berichterstattung zu Themen von gesellschaftlichem Interesse zu erwarten sind, sind sie – im Vergleich zu inhaltlichen Einschränkungen – grundsätzlich weniger problematisch, weshalb die Anforderungen an ihre Rechtfertigung und die gerichtliche Überprüfungsichte praktisch weniger streng sind.²²⁸ Auch sie sind jedoch nur rechtmässig, sofern sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen, ein öffentliches Interesse verfolgen und im konkreten Fall verhältnismässig sind.²²⁹

5. Einschränkungen in der Verteilung und Verbreitung von Medienerzeugnissen

- 70 Einschränkungen der Medienfreiheit können weiter die Verteilung und die Verbreitung von Medienerzeugnissen tangieren. In der Lehre wird etwa darauf hingewiesen, dass es unzulässig wäre, wenn der Staat über eine (allfällige) Monopolstellung im Postbereich den Vertrieb bestimmter Medienerzeugnisse benachteiligen würde.²³⁰ Eingriffe im Stadium des Vertriebs und der Verbreitung sind zudem etwa gestützt auf Art. 2 Abs. 2 lit. c BWIS²³¹ möglich. Diese Bestimmung sieht vor, dass der

221. BSK-Saxer/Thurnheer, Art. 71 StPO N. 7 ff.; vgl. zu dieser Problematik unter dem alten Recht auch Zeller, Zwischen Vorverurteilung und Justizkritik, S. 350 ff.

222. Etwa EGMR *Verlagsgruppe News GmbH gegen Österreich* (Nr. 2), Nr. 10520/02, 14.12.2006, N. 36 ff.; m.w.Verw. Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 23 N. 50.

223. Etwa BGE 137 I 8.

224. Vgl. etwa BGE 147 IV 297 E. 2.1 ff. (hier allerdings Ausschluss der Öffentlichkeit zum Schutz der öffentlichen Gesundheit bei gleichzeitiger Zulassung von 20 Medienschaffenden zur Garantie der Justizöffentlichkeit, Art. 30 Abs. 3 BV).

225. Vgl. mit einer Einordnung solcher Ausschlüsse während der Covid-Pandemie Hänni, Coronavirus und die Medienfreiheit, in: medialex 03/2020 vom 2. April 2020, Rz. 32 f.

226. Etwa BGE 143 I 194.

227. Etwa BGE 137 I 8.

228. Vgl. zur Abgrenzung inhaltsbezogener und inhaltlich neutraler Einschränkungen Cueni, Satire, S. 202 ff. (m.w.Verw.).

229. Deshalb kritisch zu Verboten von Bild- und Tonaufzeichnungen ohne Ausnahmen Zeller, Zwischen Vorverurteilung und Justizkritik, S. 356 f.

230. Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 160.

231. Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21.3.1997 (BWIS; SR 120).

Bund als «vorbeugende polizeiliche Massnahme» u.a. Propagandamaterial mit zu Gewalt aufrufendem Inhalt sicherstellen, beschlagnahmen oder einziehen kann. Aufgrund dieser Formulierung ist nicht auszuschliessen, dass auch Medienerzeugnisse als «Propagandamaterial» unter die Bestimmung subsumiert und somit sichergestellt, beschlagnahmt oder eingezogen werden könnten.²³² Insofern als es sich dabei um präventive und inhaltsbezogene Massnahmen handelt, sind diese als schwere Eingriffe in die Medienfreiheit zu werten. Aus demselben Grund problematisch sind auch allfällige Vertriebsbeschränkungen von Medienerzeugnissen.²³³ So hält der EGMR fest, dass das Verbot des Verkaufs, der Verbreitung und der Lagerung einer Tageszeitung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – konkret der Bekämpfung von Terrorismus – zwar ein öffentliches Interesse verfolge. Allerdings fehle es an der für eine präventive Einschränkung erforderlichen präzisen gesetzlichen Grundlage. Deshalb sei das Verbot nicht notwendig in einer demokratischen Gesellschaft, d.h. nicht erforderlich und somit nicht verhältnismässig.²³⁴

6. Einschränkungen durch strukturelle und organisatorische Massnahmen

- 71 Eingriffe durch strukturelle bzw. organisatorische Massnahmen weisen für gewöhnlich keine direkte, sondern eine indirekte Auswirkung auf das Medienschaffen auf (vgl. zum Begriff oben N. 37). Zu nennen sind insbesondere Einschränkungen des Marktzugangs von Medien in der Form von Bewilligungs- oder Konzessionspflichten für das Medienschaffen sowie Massnahmen der Grundversorgung mit Medienangeboten (Service public) und Formen staatlicher Medienförderung.

a. Einschränkungen des Marktzugangs in der Form von Bewilligungs- oder Konzessionspflichten

- 72 Für den Bereich von Radio und Fernsehen sieht die sog. Rundfunkklausel in Art. 10 Ziff. 1 Satz 3 **EMRK** vor, dass Art. 10 EMRK die Staaten nicht daran hindert, für Radio- und Fernsehunternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben. Ursprünglich sollte den Staaten dadurch die Berücksichtigung technischer Aspekte ermöglicht werden, damit die Nutzung knapper Frequenzen einer Genehmigungspflicht unterstellt werden konnte. Nach dem Wegfall der Frequenzknappheit wurde auch die **inhaltlich orientierte Vielfaltssicherung** als legitimes Eingriffsziel qualifiziert und das öffentliche Interesse, mittels einer Genehmigungspflicht für die Qualität und Ausgewogenheit der Rundfunkprogramme zu sorgen, anerkannt. Damit wird durch die Rundfunkklausel der Kreis legitimer Eingriffszwecke über die in Art. 10 Ziff. 2 EMRK aufgezählten Ziele hinaus erweitert.²³⁵ Generell räumt der EGMR den Staaten einen grossen Ermessensspielraum bei der Auswahl der zu bewilligenden bzw. konzessionierten Angebote ein.²³⁶ Inwieweit auch ausserhalb des traditionellen Rundfunkbereichs die Vielfaltssicherung als legitimes Interesse im Sinne der Rundfunkklausel berücksichtigt werden darf, ist in der Lehre umstritten.²³⁷ Jedenfalls ist die Rundfunkklausel u.E. nicht derart formuliert, dass Genehmigungen ausserhalb des Rundfunkbereichs per se unzulässig sind. Als

232. Vgl. BGE 125 II 417 (unter dem sichergestellten Material befanden sich gemäss Urteil auch «Zeitschriften»).

233. Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 23 N. 18.

234. EGMR *Halis Dogan gegen die Türkei*, Nr. 50693/99, 10.1.2006, N. 24 ff.

235. Vgl. EGMR *Informationsverein Lentia u.a. gegen Österreich*, Nr. 13914/88 u.a., 24.11.1993, N. 32 f. und N. 39; vgl. auch EGMR *Demuth gegen die Schweiz*, Nr. 38743/97, 5.11.2002, N. 34 f. In den 1990er-Jahren hat der EGMR aufgrund des Wegfalls der Frequenzknappheit das in den Anfängen des Rundfunks verbreitete staatliche Monopol eines einzigen Veranstalters für unverhältnismässig erklärt. So sei die an bestimmte Bedingungen geknüpfte staatliche Vergabe von Bewilligungen oder Konzessionen an verschiedene Veranstalter – wobei im Gegenzug Privilegien wie staatliche Finanzierung und/oder die Nutzung knapper Frequenzen gewährt werden können – das mildere Mittel zur Wahrung der Vielfalt und Ausgewogenheit im Rundfunkbereich (vgl. EGMR *Informationsverein Lentia u.a. gegen Österreich*, Nr. 13914/88 u.a., 24.11.1993, N. 39); vgl. zum Ganzen Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 23 N. 52 f.; Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 97 f.

236. Vgl. EGMR *92.9 Hit FM Radio GmbH gegen Österreich* (Entscheid über das Eintreten), Nr. 6754/05, 30.9.2010.

schwerere Grundrechtseingriffe sind solche jedoch nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen möglich. Die Frage aktualisiert sich insofern, als die Medienvielfalt in allen Mediengattungen zunehmend abnimmt und sich dadurch staatliche Massnahmen zur Vielfaltssicherung im Medienbereich wie etwa Medienfördermassnahmen aktualisieren dürften (vgl. zum Strukturwandel der gesamten Medienlandschaft N. 31).

- 73 Für die **Schweiz** hielt der EGMR fest, dass diese mittels einer **Konzessionspflicht** von allen Radio- und Fernsehveranstaltern einen Beitrag zur Erfüllung des Grundversorgungs- bzw. Service public-Auftrags gemäss Art. 93 Abs. 2 BV verlangen und hierfür eine allgemeine und vielfältige Information des Publikums vorschreiben durfte.²³⁸ Dieses System, das die Rundfunkveranstaltung als staatliches Grundversorgungsmonopol etablierte, galt bis zur Marktliberalisierung durch die Totalrevision des RTVG im Jahr 2006. Seither ist die Rundfunkveranstaltung einer blossen **Meldepflicht** unterstellt und neben die konzessionierten sind gemeldete Veranstalter getreten, die Tendenzfreiheit geniessen (duales System, vgl. hierzu bereits N. 4).²³⁹ Durch die Zulassung von nicht zur inhaltlichen Vielfalt verpflichteten Anbietern kombiniert das duale System sowohl den Binnen- als auch den Aussenpluralismus (vgl. hierzu N. 28 f.).²⁴⁰

b. Grundversorgung mit Medienangeboten (Service public) und Formen staatlicher Medienförderung

- 74 Als weitere strukturelle bzw. organisatorische Massnahme zu nennen ist die gesetzlich umschriebene **Grundversorgung mit Medienangeboten**, die für die gesamte Bevölkerung und für alle Regionen des Landes nach gleichen Prinzipien zur Verfügung stehen soll (**Service public**).²⁴¹ Zur Sicherung dieser Grundversorgung erteilt der Staat Leistungsaufträge, deren Erfüllung er beaufsichtigt und finanziert (vgl. für den Rundfunk bereits N. 4 und 29). Dadurch verfügt der Staat über subtile Mittel der indirekten Einflussnahme auf die publizistische Tätigkeit (vgl. dazu bereits N. 37).²⁴² Ähnliches gilt für verschiedene Formen **staatlicher Medienförderung** wie die verbilligten Posttarife auf Bundesebene (vgl. hierzu bereits N. 30).²⁴³ Der Staat befindet sich in diesen Bereichen in einer schwierigen Doppelrolle, indem er durch die Organisation der Grundversorgung oder von Förderinstrumenten die Medienvielfalt gewährleisten kann, dadurch aber gleichzeitig die Medienfreiheit potenziell gefährdet.²⁴⁴ Damit bedürfen auch solche Massnahmen stets einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage und müssen im öffentlichen Interesse sowie verhältnismässig sein. Die Organisation einer Grundversorgung oder staatlicher Förderinstrumente für Medien ist somit nicht bereits als solche unzulässig, doch kann die Medienfreiheit aufgrund der Art und Weise der Ausgestaltung solcher

237. Vgl. hierzu m.w.Verw. Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 158; vgl. zur Unzulässigkeit von Genehmigungspflichten für Presseunternehmen m.w.Verw. Barrelet/Werly, Droit de la Communication, Rz. 129 ff.

238. Dem Eingriffsziel der Vielfaltsgewährleistung mass der EGMR besonders für die Schweiz mit ihrer besonderen politischen und kulturellen Struktur als Bundesstaat eine hohe Bedeutung zu. So durfte die Schweiz bei der Vergabe der Rundfunkkonzessionen auch sensible politische Kriterien wie den kulturellen und sprachlichen Pluralismus, die Förderung der Bergregionen und das föderale Gleichgewicht berücksichtigen (vgl. EGMR *Demuth gegen die Schweiz*, Nr. 38743/97, 5.11.2002, N. 43 f.).

239. Vgl. ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 102 f. und S. 140 f.; vgl. auch Dumermuth, Revision RTVG, S. 243 ff. und S. 255 f.

240. Vgl. Menschenrechtskommissar des Europarats, Media Pluralism, S. 18.

241. Vgl. im Kontext von Radio und Fernsehen Bundesrat, Service-public-Bericht, S. 6; Hettich/Schelker, Medien, S. 100; Martenet, Service public, S. 20 f.; vgl. ausführlicher zum Begriff des Service public im schweizerischen Recht Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 124 ff.

242. Vgl. für den Rundfunk m.w.Verw. BSK-Zeller/Dumermuth, Art. 93 BV N. 34.

243. So muss der Staat auch für die Gewährung staatlicher Privilegien wie z.B. Finanzhilfen die förderwürdige Aufgabe gesetzlich umschreiben, deren Erfüllung beaufsichtigen und die nötigen Mittel bereitstellen (vgl. m.w.H. Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 149 und S. 251 ff.).

244. Vgl. für Radio und Fernsehen Müller/Schefer/Zeller, Freie Kommunikation in Radio und Fernsehen, S. 486.

Massnahmen verletzt werden (vgl. insbesondere zum Staatsunabhängigkeitsgebot als Teil des Zensurverbots ausführlich N. 84 ff.).²⁴⁵

- 75 Als Spezialform staatlicher Medienförderung kann auch die **staatliche Vergabe von Werbe- bzw. Inserateaufträgen** betrachtet werden. Wie Österreichs Inserateaffäre im Jahr 2021 gezeigt hat, verfügt der Staat auf diese Weise über erhebliches Beeinflussungspotenzial.²⁴⁶ Da der Staat grundsätzlich auch im privatrechtlichen Handeln an die Grundrechte gebunden ist (vgl. Art. 35 Abs. 1 BV),²⁴⁷ muss er bei der Vergabe von Werbeaufträgen den grundrechtlichen Interessen der Medien Rechnung tragen. Dabei steht insbesondere das Gleichbehandlungsgebot im Zentrum. Der Staat hat alle Medienorganisationen gleich zu behandeln und entsprechend bei der Wahl bzw. beim Ausschluss bestimmter Medien stets sachliche Gründe vorzuweisen, wie etwa die schnelle Information einer bestimmten Region oder die Auflagestärke.²⁴⁸ Mit Blick auf das Staatsunabhängigkeitsgebot müssen vom Staat stammende Werbung bzw. Inserate zudem klar als solche erkennbar sein (vgl. hierzu N. 87).²⁴⁹

III. ZENSURVERBOT (ABS. 2 BV)

A. Begriff der Zensur

- 76 Gemäss Art. 17 Abs. 2 BV ist Zensur verboten. Das Zensurverbot stellt den Kerngehalt der Medienfreiheit dar.²⁵⁰ «Zensur» wird z.T. als Oberbegriff für staatliche Inhaltskontrolle verwendet.²⁵¹ Nach ständiger Rechtsprechung und Lehre steht Zensur im Sinne von Art. 17 Abs. 2 BV jedoch nur für die präventive und systematische Inhaltskontrolle (**systematische Vorzensur**).²⁵² Das Zensurverbot bezweckt, die Gefahr inhaltlicher Beherrschung bzw. Lenkung der Meinungsbildung durch den Staat zu verhindern.²⁵³ Dabei muss nicht nachgewiesen werden, dass eine Lähmung der Meinungsbildung im konkreten Einzelfall tatsächlich eingetreten ist, da das Zensurverbot auf den Schutz vor Gefährdungen der Medienfreiheit ausgerichtet ist.²⁵⁴ Zudem ist irrelevant, dass die systematische Prüfung lediglich bestimmte Kommunikationsformen oder -inhalte betrifft.²⁵⁵ Als absolut verboten gilt

245. Vgl. zum Ganzen ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 148 ff.

246. Dabei erhalten Medien hohe Beträge für das Verbreiten von Inseraten bzw. Werbung staatlicher Stellen, wofür sie im Gegenzug eine den Inserenten wohlwollende Berichterstattung verbreiten (vgl. Lorenz/Pramer/Ebenführer, Werbeausgaben der Regierung: Mit Inseraten Politik machen, Der Standard, 7.10.2021, <https://www.derstandard.de/story/2000130237090/werbeausgaben-der-regierung-mit-inseraten-politik-machen>, [besucht am 3.7.2022]).

247. Vgl. hierzu m.w.Verw. BSK-Waldmann, Art. 35 BV N. 1.

248. Vgl. m.w.Verw. Saxer, Öffentlichkeitsinformationen, S. 26 f.; vgl. ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 394.

249. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 401 f.

250. Aufgrund seines Hauptanwendungsbereichs ist das Zensurverbot lediglich im Rahmen der Medienfreiheit verfassungsrechtlich verankert, doch gilt es als Aspekt des Kerngehalts aller Kommunikationsgrundrechte; vgl. etwa Botschaft BV, S. 161; BGE 138 I 274 E. 2.2 und E. 3.4.1; Biaggini, Art. 16 BV N. 12). A.a. SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. 89 f. Im Gegensatz zu anderen Kommunikationsgrundrechten erschöpft sich der Kerngehalt der Medienfreiheit im Zensurverbot.

251. Vgl. etwa Biaggini, Art. 17 BV N. 14; Nobel/Weber, Medienrecht, 2. Kap., N. 109; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 35; vgl. ausführlich zu den verschiedenen Zensurformen Krüsi, Zensurverbot, S. 91 ff.

252. Vgl. aus der Rechtsprechung etwa BGE 138 I 274 E. 2.2.2; vgl. aus der Lehre etwa Barrelet/Werly, Droit de la Communication, Rz. 140; Biaggini, Art. 17 BV N. 16; SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. 89; BSK-Hertig, Art. 16 BV N. 41; Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, § 21, N. 35; Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, S. 352 f.; Schefer, Kerngehalte, S. 463 f.; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 39; vgl. ausführlich Krüsi, Zensurverbot, S. 255 ff.; Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 247 ff.; vgl. aus der deutschen Lehre m.w.Verw. etwa Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, Rz. 93.

253. Vgl. etwa m.w.Verw. Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, S. 352; Schefer, Kerngehalte, S. 463; vgl. aus der deutschen Lehre etwa Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, Rz. 89.

254. Vgl. Schefer, Beeinträchtigung, S. 43; Schefer, Kerngehalte, S. 463.

255. Vgl. m.w.Verw. Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, S. 352 f.; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 39.

somit das Errichten staatlicher Verfahren der inhaltlichen Vorkontrolle wie etwa Vorgaben, die alle Publikationen einer bestimmten Medienorganisation, von spezifischen Autoren oder zu einem bestimmten Thema systematisch der Genehmigung einer Behörde unterwerfen oder gar ganz verbieten.²⁵⁶

- 77 Von der systematischen Vorzensur abzugrenzen sind **inhaltliche Vorkontrollen im Einzelfall**. Solche Präventiveingriffe berühren zwar gemäss Rechtsprechung und herrschender Lehre nicht den Kerngehalt der Kommunikationsgrundrechte, doch stellen sie gemäss hier vertretener Auffassung stets schwere Grundrechtseingriffe dar. Solche Beschränkungen müssen daher in einem formellen Gesetz vorgesehen sein und sind nur in Ausnahmefällen zum Schutz vor einer konkret nachweisbaren, unmittelbar bevorstehenden Gefahr für grundlegende Rechtsgüter wie dem menschlichen Leben oder der Aufrechterhaltung der militärischen Sicherheit zulässig.²⁵⁷ Ein nicht unproblematisches Beispiel für einen Präventiveingriff im Einzelfall ist die in Art. 28a Abs. 1 Ziff. 1 ZGB i.V.m. Art. 261 ff. ZPO vorgesehene Möglichkeit, vom Richter bei drohender Persönlichkeitsverletzung durch eine Meinungsäusserung deren Veröffentlichung vorsorglich verbieten zu lassen (vgl. ausführlicher N. 57).²⁵⁸
- 78 Vor dem Hintergrund der **Digitalisierung** möchte ein Teil der Lehre auch die systematische, kurz nach Publikation erfolgende Nachzensur als absolut verbotene Zensur verstanden wissen.²⁵⁹ Dies wird überzeugenderweise damit begründet, dass es heute technisch möglich ist, eine Homepage unmittelbar nach der Veröffentlichung von Inhalten zu sperren. Da solche Verfahren in ihrer Wirkung einer Vorzensur gleichkommen, kann der Zeitpunkt der institutionalisierten Kontrolle in solchen Fällen keine Rolle mehr spielen.²⁶⁰ Vor diesem Hintergrund sind die aktiven Durchsuchungen des Internets nach Websites mit strafrechtlich relevanten oder die innere Sicherheit gefährdenden Inhalten,²⁶¹ verbunden mit der Möglichkeit zur Blockierung von Schweizer Domains,²⁶² zumindest als verfassungsrechtlich problematisch zu bezeichnen.²⁶³
- 79 Eine weitere, mit der Digitalisierung entstandene Problematik ist die **systematische und inhaltsbezogene Kontrolle** von Inhalten durch **private Anbieter von Kommunikationsdiensten**, entweder aus eigenem Antrieb oder motiviert durch staatliche Massnahmen. Da Kommunikationsdienste wie Facebook, Instagram, Tiktok oder YouTube hohe Nutzungszahlen aufweisen und nur von wenigen Anbietern kontrolliert werden (Meinungsmacht), können sich solche Überwachungen insbesondere dann, wenn der Staat Anlass zu systematischen Kontrollen gibt, ähnlich auswirken wie traditionelle Zensur. Dies gilt unabhängig davon, ob der Staat die Plattformbetreiber direkt zur Kontrolle verpflichtet oder ob diese indirekt – z.B. durch strenge Haftungsregeln in Bezug

256. Vgl. Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 136; Schefer, Beeinträchtigung, S. 43 und Schefer, Kerngehalte, S. 463 f.

257. So auch m.w.Verw. Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, S. 354 f.; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 40; vgl. Schefer, Kerngehalte, S. 463 f., der auch gewisse präventive Eingriffe im Einzelfall unter das Zensurverbot subsumiert.

258. Krit. zur bundesgerichtlichen Praxis im Zusammenhang mit der blossen Glaubhaftmachung einer Persönlichkeitsverletzung gemäss Art. 28c Abs. 1 ZGB Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, S. 355 f.; vgl. zur ebenfalls problematischen Gesetzesbestimmung der Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial gemäss Art. 13e BWIS Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, S. 356.

259. So etwa Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, S. 355 f.; Schefer, Kerngehalte, S. 465 f.; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 41; vgl. aus der deutschen Lehre etwa Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, Rz. 93; vgl. eingehend m.w.Verw. Krüsi, Zensurverbot, S. 112 ff.

260. Vgl. Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, S. 354; vgl. aus der deutschen Lehre Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten, Rz. 93.

261. Vgl. Art. 14 und Art. 13e Abs. 5 lit. a BWIS und Art. 13 Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25.9.2015 (NDG; SR 121).

262. Vgl. Art. 30 Abs. 3 Verordnung über Internet-Domains vom 5.11.2014 (VID, SR 784.104.2) und Art. 13e Abs. 5 lit. a BWIS. Erst dies macht die inhaltliche Vorkontrolle problematisch.

263. Vgl. Schefer, Kommunikationsgrundrechte, Rz. 101.

auf widerrechtliche Inhalte – vom Staat dazu veranlasst werden. Zudem werden solche Diensteanbieter zur Vermeidung staatlicher Sanktionen im Zweifel Inhalte eher einschränken, woraus eine Art «Kollateralzensur» resultieren kann. Solche Auswirkungen muss der Staat bei der Regulierung von Kommunikationsdiensten berücksichtigen, um dem Zensurverbot nicht zuwiderzulaufen.²⁶⁴ Gleichzeitig bergen auch jene Inhaltskontrollen Gefahren für die Kommunikationsgrundrechte, die von meinungsmächtigen Diensteanbietern aus eigenem Antrieb vorgenommen werden. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Inhaltseinschränkungen gestützt auf unpräzise und rasch ändernde Nutzungsbedingungen, willkürlich bzw. ohne sachlichen Grund oder gar auf diskriminierende Weise erfolgen, ohne dass sich die Betroffenen wirksam gegen Löschungen zur Wehr setzen können.²⁶⁵ Zwar sind private Diensteanbieter anders als der Staat grundsätzlich nicht an die Grundrechte gebunden. Allerdings hat der Staat dafür zu sorgen, dass die Grundrechte je nach Eignung auch unter Privaten wirksam werden (Art. 35 Abs. 2 BV). Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen die wirksame Ausübung der Grundrechte einer Vielzahl von Personen durch gesellschaftlich mächtige Private bedroht ist.²⁶⁶

- 80 Anders als die Bundesverfassung kennt **Art. 10 EMRK** kein ausdrückliches Zensurverbot.²⁶⁷ Der EGMR wendet jedoch bei Präventiveingriffen im Rahmen der Prüfung der gesetzlichen Grundlage und der Verhältnismässigkeit generell einen strikten Massstab an.²⁶⁸ Während der Gerichtshof in diesem Zusammenhang etwa Präventivmassnahmen in der Form von Konzessionierungs- bzw. Bewilligungsverfahren im Rundfunkbereich im Lichte von Art. 10 EMRK unter gewissen Bedingungen für zulässig erklärt (vgl. N. 72 f.), hat er Eingriffe, die sich in der Form von Publikationsverboten auf die künftige Erscheinung ganzer Zeitungen und nicht lediglich bestimmter Artikeltypen bezogen, als unverhältnismässig eingestuft.²⁶⁹ Im «Manole-Entscheid» qualifizierte der EGMR die präventive Kontrolle der vom moldawischen Service-public-Veranstalter verbreiteten Nachrichten durch das regierungstreue Leitungsgremium des Veranstalters als unverhältnismässigen Eingriff in die Kommunikationsfreiheiten der beschwerdeführenden Journalistinnen und Journalisten.²⁷⁰

B. Kritische Beispiele

- 81 Im Folgenden sind Beispiele präventiver Inhaltskontrolle zu nennen, die mit Blick auf das Zensurverbot kritisch zu betrachten sind. Zum einen ist dies die **vorgängige behördliche Filmkontrolle aus Gründen des Jugendschutzes**.²⁷¹ Zwar ist diese in der Schweiz inzwischen mehrheitlich verschwunden, da sie darauf reduziert wurde, für jeden Kinofilm das Mindestalter für die Zulassung von Zuschauern zu definieren.²⁷² Das 2022 verabschiedete Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG²⁷³) enthält denn auch lediglich vereinheitlichte Vorgaben zur Alterskennzeichnung und Vorgaben zur Alterskontrolle,²⁷⁴ womit es verfassungsrechtlich in dieser Hinsicht nicht zu beanstanden ist. Demgegenüber ist etwa im Kanton

264. Vgl. zum Ganzen M.w.Verw. Schefer, Kommunikationsgrundrechte, Rz. 102.

265. Vgl. ausführlich zu dieser Problematik Schefer/Cueni, Öffentlichkeit im Wandel, S. 53 ff. und S. 67 f.

266. Vgl. statt vieler BSK-Waldmann, Art. 35 BV N. 71.

267. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 37.

268. Vgl. EGMR *Mosley gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 48009/08, 10.5.2011, N. 117; EGMR *RTBV gegen Belgien*, Nr. 50084/06, 29.3.2011, N. 107 ff.; EGMR *Observer and Guardian gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 13585/88, 26.11.1991, N. 60; vgl. m.w.Verw. Oster, Media Freedom, S. 130 f.; vgl. auch m.w.Verw. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 37.

269. Vgl. etwa EGMR *Ürper u.a. gegen die Türkei*, Nr. 14526/07 u.a., 20.10.2009, N. 42 ff.; Oster, Media Freedom, S. 130.

270. Vgl. EGMR *Manole a.o. gegen Moldau*, Nr. 13936/02, 17.9.2009, N. 107 ff.

271. Vgl. zur kantonalen Praxis in den späten 1980er-Jahren, Kinofilme generell einer behördlichen präventiven Bewilligungspflicht zu unterstellen, BGE 120 Ia 190; krit. etwa Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, S. 353.

272. Vgl. m.w.Verw. CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 36

273. BBl 2022 2406.

274. Vgl. Art. 6 ff. JSFVG.

Zürich die Altersfreigabe von Filmen verbunden mit der Möglichkeit eines Vorführverbots,²⁷⁵ was verfassungsrechtlich nicht unproblematisch erscheint.²⁷⁶

- 82 Zum anderen ist die **systematische Vorkontrolle des Briefverkehrs von Strafgefangenen sowie Untersuchungshäftlingen** kritisch zu betrachten. Diese wird zwar von der Lehre und Rechtsprechung unter Verweis auf die differenzierte Geltung des Zensurverbots für den Briefverkehr als Individualkommunikation nicht ohne Weiteres als absolut verboten qualifiziert.²⁷⁷ Allerdings steht auch die Individualkommunikation unter dem Schutz der Kommunikationsgrundrechte, womit auch die systematische Vorkontrolle des Briefverkehrs nur unter sehr restriktiven Bedingungen zulässig sein kann.²⁷⁸

C. Staatsnotstand

- 83 Die Kerngehalte der Grundrechte gelten gemäss Schweizer Verfassungsrecht auch in gewissen Situationen des Staatsnotstands, wie z.B. beim Erlass von dringlich erklärten Bundesgesetzen ohne eigene Verfassungsgrundlage nach Art. 165 Abs. 3 BV.²⁷⁹ Damit ist das Verbot der systematischen Vorzensur auch in solchen Zeiten zu beachten.²⁸⁰ Kriegssituationen hingegen sind eine auch rechtlich ungelöste Ausnahmesituation, die eigene Regeln erfordert.²⁸¹ Demgegenüber ist Art. 10 EMRK gemäss Art. 15 EMRK nicht notstandsfest, womit sowohl im Krieg als auch in einem anderen öffentlichen Notstand davon abgewichen werden kann. Dies bedingt jedoch, dass die Lage eine solche Abweichung unbedingt erfordert (Verhältnismässigkeitsprinzip).²⁸² Systematische Vorzensur wird also nicht ohne Weiteres zulässig, weil Krieg oder ein anderer öffentlicher Notstand herrscht. In diesem Kontext ist der Entscheid des Rats der EU vom 1.3.2022, die russischen Rundfunksender Russia Today und Sputnik aufgrund deren Propaganda für die Russische Föderation zu verbieten,²⁸³ kritisch zu sehen.²⁸⁴ Demgegenüber ist der Entscheid des schweizerischen Bundesrats, die EU-Sanktionen gegen die beiden Sender nicht zu übernehmen mit der Begründung, dass es wirksamer sei, unwahren und schädlichen Äusserungen mit Fakten zu begegnen, anstatt sie zu verbieten, u.E. zu begrüssen. Denn staatliche Einschränkungen von Propaganda sind nicht per se legitim, sondern lediglich in den gesetzlich vorgesehenen Fällen.²⁸⁵ Damit dürfte der Entscheid der Swisscom AG – ein öffentliches Unternehmen und daher grundsätzlich an die Grundrechte gebunden –,²⁸⁶ die Sender Russia Today

275. § 10 des Gesetzes über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien (JFTG) des Kantons Zürich vom 26.11.2018.

276. So auch Schefer, Kommunikationsgrundrechte, Rz. 98.

277. Vgl. für Untersuchungshäftlinge etwa BGE 117 Ia 465; m.w.Verw. Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, § 18, N. 28.

278. Vgl. ausführlich zum Schutz von Inhaftierten durch die Kommunikationsgrundrechte Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, S. 417 ff.

279. Schefer unterscheidet nebst diesen Staatsnotstandssituationen noch zwei weitere Bereiche außerordentlicher Situationen: Massnahmen der inneren Sicherheit (z.B. selbständiges Notverordnungsrecht gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV) und Kriegssituationen (vgl. Schefer, Kerngehalte, S. 157 ff.).

280. Vgl. ausführlich zu den Anforderungen der Bundesverfassung an die Derogation von Grundrechten im Notstand Schefer, Kerngehalte, S. 156 ff.

281. Der traditionelle Grundrechtsschutz beschränkt sich vorwiegend auf Bedrohungen ausserhalb des Krieges. Bei einem unmittelbar drohenden oder bereits in Gang befindlichen Krieg werden die grundrechtlichen Anliegen in erster Linie vom humanitären Völkerrecht wahrgenommen (Schefer, Kerngehalte, S. 157 f.).

282. Vgl. ausführlich Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 2 N. 8 ff.

283. Vgl. m.w.Verw. Europäische Union, Ukraine Sanktionen gegen die vom Kreml unterstützte Medien Russia Today und Sputnik, Pressemitteilung, 2.3.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_1490 (besucht am 16.5.2022).

284. Vgl. auch Schulz, Informationsfreiheit im Ausnahmezustand, in: Legal Tribune Online, 23.4.2022, <<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/russia-today-verbot-der-eu-zulaessig-oder-nicht-kompetenzueberschreitung/>> (besucht am 16.5.2022).

und Sputnik nicht mehr zu verbreiten,²⁸⁷ u.E. schwierig mit der Medienfreiheit in Einklang zu bringen sein.

D. Staatsunabhängigkeitsgebot

- 84 Systematische Vorzensur kann nicht nur durch staatliche Verfahren der Vorkontrolle konkreter Medieninhalte realisiert werden, sondern auch durch die Beherrschung der Medientätigkeit mittels staatlicher Organisationsmassnahmen. Diese Gefahr besteht insbesondere im Bereich der Grundversorgung bzw. des Service public, in welchem der Staat Leistungsaufträge erteilt, deren Erfüllung beaufsichtigt und finanziert, sowie im Bereich der staatlichen Medienförderung (vgl. bereits N. 74 und sogleich N. 86). Anders als staatliche Verfahren der Vorzensur ermöglichen staatliche Organisationsmassnahmen nicht primär eine direkte bzw. punktgenaue, sondern eine indirekte und damit lediglich grobe bzw. richtunggebende Inhaltskontrolle.²⁸⁸ Diese sog. «Generalzensur» mittels organisatorischer Beherrschung der Medientätigkeit durch den Staat wird bisweilen als institutionalisierte Zensur bezeichnet (vgl. bereits zum Staatsunabhängigkeitsgebot als Teil der organisatorischen bzw. institutionellen Seite der Medienfreiheit N. 15).²⁸⁹ Das **Verbot der Beherrschung** der Medientätigkeit durch staatliche Organisationsmassnahmen ist gleichzeitig der **Kerngehalt des Staatsunabhängigkeitsgebots**. Sollen Medien ihre Meinungsbildungs- und Kontrollfunktion wirksam wahrnehmen können (vgl. hierzu N. 8), dürfen sie vom Staat nicht beherrscht werden, sondern müssen von diesem unabhängig sein.²⁹⁰ Da das Zensurverbot auch vor Gefährdungen schützt (vgl. N. 76), reicht bereits die Möglichkeit bzw. der Anschein des beherrschenden Einflusses des Staats auf die Medieninhaltsproduktion aus.²⁹¹
- 85 Die **Mindestanforderungen des Staatsunabhängigkeitsgebots** sind darauf ausgerichtet, dass der Staat die Medientätigkeit nicht selber wahrnehmen darf (vgl. hingegen zur Zulässigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit N. 87).²⁹² Dieses Funktions- bzw. Betätigungsverbot, das für den Staat im Medienbereich im Gegensatz zu anderen wirtschaftlichen Sektoren wie dem Telekommunikations- oder Postbereich gilt, richtet sich an alle drei Staatsgewalten sowie an staatlich beherrschte Unternehmen.²⁹³ Dies bedingt im Allgemeinen, dass staatliche Organisationsmassnahmen den Medienorganisationen bei der publizistischen Tätigkeit erhebliche Entscheidungsspielräume belassen.²⁹⁴ Im Einzelnen wird dies durch verschiedene Mindestanforderungen sowohl auf normativer, institutioneller als auch finanzieller Ebene gewährleistet. So darf der Staat z.B. im Rahmen von Leistungsaufträgen oder der Medienförderung nicht derart konkrete Vorgaben für die Medientätigkeit

285. Vgl. etwa zum Verbot staatsgefährlicher Propaganda gemäss Art. 275^{bis} StGB und zum Verbot von Diskriminierung und Aufruf zu Hass gemäss Art. 261^{bis} StGB; Mühlemann, Rahmenbedingungen für ein Verbot von Kriegspropaganda in der Schweiz, 28.3.2022, <<https://www.vischer.com/know-how/blog/rahmenbedingungen-fuer-ein-verbot-von-kriegspropaganda-in-der-schweiz-39541/>> (besucht am 16.5.2022).

286. Vgl. statt vieler m.w.Verw. BSK-Waldmann, Art. 35 BV N. 26 f.

287. Vgl. Swissinfo, Swisscom und Sunrise nehmen russischen Staatssender aus Programm, 2.3.2022, < <https://www.swissinfo.ch/ger/alle-news-in-kuerze/swisscom-und-sunrise-nehmen-russischen-staatssender-aus-programm/47396482>> (besucht am 5.6.2023).

288. Vgl. ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 221 ff.; vgl. für den Rundfunkbereich Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 143; m.w.Verw. BSK-Zeller/Dumeruth, Art. 93 BV N. 34; vgl. für das deutsche Rundfunkrecht BVerfGE 90, 60 (88 f.).

289. Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 221; vgl. für das deutsche Rundfunkrecht Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 5 N. 41.

290. Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 222; vgl. Hangartner, Unabhängigkeit, S. 1185; Nobel/Weber, Medienrecht, 2. Kap., N. 173; Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 240.

291. Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 223; vgl. Schefer, Beeinträchtigung, S. 43; Schefer, Kerngehalte, S. 463.

292. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 226 ff.; vgl. Barrelet, Libertés, Rz. 24 und Rz. 33; Hangartner, Unabhängigkeit, S. 1185; vgl. auch BGE 141 II 182 E. 6.6.

293. Ausführlich zum Adressatenkreis des Staatsunabhängigkeitsgebots Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 410 ff.

294. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 285 ff.; vgl. für den Rundfunkbereich etwa BGE 98 Ia 73 E. 3.c.

aufstellen, dass damit eine eigentliche Eigenbetätigung des Staats einhergeht. Dabei müssen staatliche Vorgaben eine umso geringere Regelungsdichte aufweisen, je grösser deren Inhaltsnähe ist.²⁹⁵ Bei der Aufsicht über die Einhaltung der aufgestellten Vorgaben darf der Staat keine Zweckmässigkeitskontrolle bzw. Fachaufsicht über die publizistische Tätigkeit ausüben. Dies bedingt die Auslagerung der Medientätigkeit auf in dieser Hinsicht unabhängige bzw. autonome Organisationen.²⁹⁶ Da der Staat die Inhaltsproduktion zudem durch Personalentscheide mindestens richtunggebend bestimmen könnte, darf der Staat auf die Einstellung des operativ tätigen Personals keinen Einfluss haben.²⁹⁷ Staatsvertreter sind hingegen zulässig in strategischen Führungsgremien von Medien, solange sie keine starke Minderheitsposition einnehmen (Grundsatz der Drittelsgrenze).²⁹⁸ Medienorganisationen dürfen mithin nicht als öffentliche bzw. staatlich beherrschte Unternehmen ausgestaltet sein, sondern sind zwingend private Akteure.²⁹⁹ Finanziert der Staat die Medientätigkeit, muss er den Medien bei der Verwendung der Finanzmittel erhebliche Ermessensspielräume belassen.³⁰⁰ Dies wird u.a. durch die globale Zuweisung staatlicher Mittel an Medien gewährleistet (Globalbudgets).³⁰¹ Dabei ist eine Finanzierung aus dem Staatshaushalt u.E. umso heikler, je grösser das staatliche Ermessen beim Finanzierungsentscheid und je höher die Abhängigkeit der Medientätigkeit von den staatlichen Finanzmitteln sind. Hierbei vermag z.B. die Festlegung der staatlichen Finanzierung über einen längeren Zeitraum etwa in einem Gesetz den Medienorganisationen eine gewisse Finanzplanungssicherheit zu gewährleisten.³⁰²

- 86 Gefahren von Verletzungen des Staatsunabhängigkeitsgebots bestehen insbesondere dort, wo der Staat die **Grundversorgung bzw. den Service public** organisiert. Ähnliche Gefahren bestehen im Kontext staatlicher Förderinstrumente im Medienbereich (vgl. hierzu bereits N. 74).³⁰³ Beispielsweise

295. Verboten sind insbesondere Vorgaben oder Verbote der Darstellung bestimmter Themen oder Meinungen (sog. Positiv- oder Negativlisten). Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 289 ff.; vgl. für das deutsche Rundfunkrecht Hoffmann-Riem, Regulierung, S. 193.

296. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 298 ff.; vgl. für den Rundfunkbereich etwa BGE 131 II 253 E. 3.4; BGE 98 Ia 73 E. 3.c; BGer, Urteil vom 17.10.1980, in: ZBl 1982, E. 3.a), S. 224; Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 831 und Rz. 862; Dumermuth, Rundfunkrecht, Rz. 426; Nobel/Weber, Medienrecht, 8. Kap., N. 163 ff.; vgl. hingegen die gemäss der wohl h.L. verfassungsrechtlich nicht gewährleistete Hochschulautonomie, deren Rahmen Bund und Kantone daher frei bestimmen können (vgl. statt vieler Biaggini, Art. 63a BV N. 12).

297. Ausführlich mit Hinweisen auf die deutsche und Schweizer Lehre Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 315 ff.

298. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 321 ff., wo orientiert am deutschen Rundfunkrecht die verfassungsrechtliche Grenze grundsätzlich bei einem Drittel Staatsvertreter gezogen wird (vgl. BVerfGE 136, 9 [37 f.]); vgl. statt vieler in Bezug auf die SRG Dumermuth, Rundfunkrecht, Rz. 246 und Peduzzi, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 144, wonach zumindest die Befugnis des Bundesrats, über die Hälfte des strategischen Führungsgremiums der SRG zu wählen bzw. zu genehmigen, verfassungsrechtlich unzulässig wäre; krit. auch gegenüber einem Viertel Staatsvertreter Müller/Schefer/Zeller, Freie Kommunikation in Radio und Fernsehen, S. 492. Letztlich ist allerdings zu relativieren, dass eine zahlenmässige Begrenzung alleine nicht geeignet ist, eine staatliche Beherrschung des strategischen Führungsgremiums wirksam auszuschliessen. Vielmehr ist stets noch das besondere Gewicht der einzelnen Staatsvertreter aufgrund ihrer Stellung und ihres Sachverstands mit zu berücksichtigen (mit Hinweisen auf die deutsche Lehre Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 323).

299. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 328 ff. und in Bezug auf die SRG S. 497 f.; vgl. auch Hettich/Schelker, Medien, S. 126, wonach die SRG (bloss) in die Nähe öffentlicher Unternehmen zu rücken ist.

300. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 346 ff.; vgl. für den Rundfunkbereich Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 831.

301. Dadurch wird sichergestellt, dass der Staat seine Finanzbeträge nicht an eine bestimmte Art der Aufgabenerfüllung knüpfen kann, sondern lediglich an die Erbringung der z.B. im Leistungsauftrag in zulässiger Art und Weise umschriebenen Leistungen. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 349 f.; vgl. für das deutsche Rundfunkrecht etwa Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 9 N. 35; Jarass, Massenmedien, S. 216 f.

302. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 350 ff. Inwieweit Medien aus dem Staatshaushalt finanziert werden dürfen, ist in der Lehre umstritten (vgl. für den Rundfunkbereich die Zulässigkeit verneinend etwa Dumermuth, Empfangsgebühr, S. 155; die Zulässigkeit nicht per se verneinend Hettich/Schelker, Medien, S. 146 f.; vgl. für das deutsche Rundfunkrecht etwa Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, § 13, N. 42 ff.; Heydt, Rundfunkfinanzierung, S. 599).

303. Vgl. m.w.Verw. Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 224; vgl. ausführlich in Bezug auf die staatliche Ausgestaltung der Medienordnung im RTVG Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 443 ff.

ist betreffend die staatliche Beaufsichtigung der SRG in Art. 33 Abs. 1 RTVG vorgesehen, dass der Bundesrat einen Viertel der Verwaltungsratsmitglieder bestimmen kann.³⁰⁴ Die Bundesratsvertreter ermöglichen zwar eine Einflussnahme auf die strategische Ausrichtung der SRG, womit der Bund die publizistische Tätigkeit der SRG nicht direkt, aber zumindest indirekt beeinflussen kann. Da jedoch die Anzahl der vom Bund ernannten Verwaltungsratsmitglieder die Drittelsgrenze nicht übersteigt (vgl. soeben N. 85), liegt u.E. noch keine unzulässige staatliche Beherrschung der SRG vor. Vielmehr lässt sich das gesetzlich vorgesehene Wahlrecht unserer Ansicht nach gemäss Art. 36 BV rechtfertigen, indem es dem Bundesrat ermöglicht, auf eine dem Vielfaltsgebot entsprechende, politisch und föderal ausgewogene Zusammensetzung des Verwaltungsrats der SRG und dadurch auf die Erfüllung des Service public-Auftrags hinzuwirken.³⁰⁵

- 87 Schliesslich besteht ein Risiko staatlicher Medientätigkeit im Bereich der **Staatskommunikation bzw. der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit**. Damit keine solche Tätigkeit vorliegt, muss sich die vom Staat wahrzunehmende Staatskommunikation inhaltlich strikt von der dem Staat verbotenen Medientätigkeit unterscheiden: Während die Medientätigkeit eine grundrechtlich geschützte und damit thematisch unbegrenzte Informationsvermittlung darstellt, darf der Staat im Rahmen seiner Informationspflicht nur kompetenzgemässe und damit thematisch begrenzte Informationen aus dem eigenen Zuständigkeitsbereich verbreiten.³⁰⁶ Auch in förmlicher Hinsicht muss staatliche Öffentlichkeitsarbeit den Anschein eines Medieninhalts vermeiden und daher klar als solche erkennbar sein (Transparenzgebot).³⁰⁷ In diesem Rahmen dürfen behördliche Informationen u.E. redaktionell gestaltet und über eigene Informationskanäle wie Druckschriften, Websites, Social-Media oder Radio und Fernsehen massenmedial verbreitet werden – so z.B. eindeutig als staatlich gekennzeichnete Erklärvideos zu bevorstehenden Abstimmungen,³⁰⁸ Parlamentsdebatten oder Medienkonferenzen –, sofern auch die weiteren Grundsätze staatlicher Kommunikation wie insbesondere das Sachlichkeits- und das Verhältnismässigkeitsgebot eingehalten sind.³⁰⁹ Dasselbe gilt für Staatskommunikation, die in der Form von Staatswerbung z.B. durch Medienorganisationen verbreitet wird (vgl. bereits N. 75).³¹⁰

IV. REDAKTIONSGEHEIMNIS (ABS. 3)

A. Bedeutung und Entstehung

- 88 Art. 17 Abs. 3 BV gewährleistet das Redaktionsgeheimnis als Teil der Medienfreiheit.³¹¹ Die Garantie schützt redaktionsinterne Abläufe und Informationen und bietet insbesondere Schutz vor einer Pflicht

304. Die restlichen Mitglieder werden von der Delegiertenversammlung und den Regionalgesellschaften der SRG gewählt.

305. Vgl. Botschaft RTVG 2003, S. 1612; Rostan, Comm. LRTV, Art. 33 LRTV N. 5; Weber, Komm. RTVG, Art. 33 RTVG N. 4; vgl. ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 322 f. und S. 490 ff.; krit. hingegen Müller/Schefer/Zeller, Freie Kommunikation in Radio und Fernsehen, S. 492.

306. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 386 ff.; vgl. auch Barrelet/Werly, Droit de la communication, Rz. 165 ff.; Saxer, Öffentlichkeitsinformationen, S. 21 ff.; vgl. für das deutsche Recht Gersdorf, Staatliche Kommunikationstätigkeit, S. 296 f.

307. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 389 f.; vgl. auch Saxer, Öffentlichkeitsinformationen, S. 26; vgl. für das deutsche Recht Gersdorf, Staatliche Kommunikationstätigkeit, S. 295.

308. Vgl. BGE 145 I 1 E. 5.2.2.; Langer, Behördliche Stellungnahmen, S. 198.

309. Ausführlich Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 390 f. und S. 394 f. sowie spezifisch betreffend audiovisuelle Angebote S. 397 ff.; vgl. für das deutsche Recht Schürmann, Staatliche Mediennutzung, S. 437. A.M. für den Rundfunkbereich Hettich/Schelker, Medien, S. 124, Fn. 433; a.M. für das deutsche Rundfunkrecht Rauchhaus, Rundfunk und Staat, S. 177 ff. Vgl. zu den Kommunikations- bzw. Informationsgrundsätzen der Kontinuität, Transparenz, Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit Botschaft Volkssouveränitätsinitiative, S. 4394.

310. Vgl. Piolino, Staatsunabhängigkeit, S. 401 f.

311. Schmohl, Redaktionsgeheimnis, S. 4 ff., S. 103; vgl. zur Entstehung Werly, Secret rédactionnel, S. 123 ff.; vgl. oben zum Redaktionsgeheimnis als Teil des sachlichen Schutzbereichs der Medienfreiheit N. 17.

zur Offenlegung journalistischer Quellen.³¹² Damit anerkennt die Verfassung die Bedeutung dieses Teilgehalts der Medienfreiheit als unabdingbare Voraussetzung dafür, dass der Informationsfluss von privaten Informantinnen und Informanten über Themen von gesellschaftlichem Interesse an Medienschaffende sichergestellt bleibt. Können Informantinnen und Informanten nicht darauf vertrauen, dass ihre Identität (bzw. Anonymität) geschützt und Medienschaffende in einem Verfahren ein entsprechendes Zeugnisverweigerungsrecht geltend machen dürfen, werden sie insbesondere vor der Kundgabe von Informationen zu politisch, gesellschaftlich oder für sie persönlich brisanten Themen zurückschrecken.³¹³ Dieser Abschreckungseffekt bei ungenügender oder nicht vorhandener Gewährleistung des Redaktionsgeheimnisses würde deshalb dazu führen, dass eine Berichterstattung über Missstände etwa innerhalb von Behörden oder anderen grundsätzlich nicht-öffentlichen Organisationen (etwa auch privaten Unternehmen) deutlich erschwert würde.³¹⁴ Insofern dient der Schutz des Redaktionsgeheimnisses auch der Sicherstellung der Funktion der Medien als Wächter in einem demokratischen Staat (vgl. zu dieser Funktion N. 8).³¹⁵

- 89 Trotz der heute anerkannten Bedeutung des Redaktionsgeheimnisses hat das Bundesgericht einen Quellenschutz als Teil der Informationsfreiheit über Jahre verneint.³¹⁶ Erst als Reaktion auf die Rechtsprechung des EGMR³¹⁷ wurde das Redaktionsgeheimnis 1996 als Teil der damals in Art. 55 aBV verankerten Pressefreiheit anerkannt.³¹⁸

B. Sachlicher Schutzbereich

- 90 Wie eingangs erwähnt schützt das Redaktionsgeheimnis redaktionsinterne Abläufe und Informationen und bietet Medienschaffenden insbesondere einen Schutz vor Offenlegung ihrer Informationsquellen.³¹⁹
- 91 Im Vordergrund des Redaktionsgeheimnisses steht der journalistische **Quellenschutz**. Art. 17 Abs. 3 BV verankert damit ein Recht von Medienschaffenden, in einem Verfahren das Zeugnis und die Offenlegung von journalistischen Quellen zu verweigern (sog. Zeugnisverweigerungs- und Editionsverweigerungsrecht).³²⁰ Über diesen eigentlichen «Quellenschutz» hinausgehend garantiert Art. 17 Abs. 3 BV die **Vertraulichkeit redaktionsinterner Abläufe** allgemein und schützt auch vor prozessualen Zwangsmassnahmen wie etwa vor Hausdurchsuchungen oder Beschlagnahmungen.³²¹

312. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 44.

313. EGMR (Grosse Kammer), *Goodwin gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 17488/90, 20.3.1996, N. 39; mit einer Übersicht der Rechtsprechung seither etwa EGMR *Jecker gegen die Schweiz*, Nr. 35449/14, 6.10.2020, N. 30 ff.; EGMR (Grosse Kammer), *Big Brother Watch u.a. gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 58170/13, 62322/14 und 24960/15, 20.5.2021, N. 442 ff.; vgl. Schmohl, Redaktionsgeheimnis, S. 7 f.; vgl. zum Chilling Effect auch oben N. 39.

314. EGMR (Grosse Kammer), *Goodwin gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 17488/90, 20.3.1996, N. 39; vgl. Schmohl, Redaktionsgeheimnis, S. 8 f.

315. EGMR *Jecker gegen die Schweiz*, Nr. 35449/14, 6.10.2020, N. 30 f.; erstmals in EGMR (Grosse Kammer), *Goodwin gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 17488/90, 20.3.1996, N. 39; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 44.

316. Etwa BGE 115 IV 75 E. 3a; vgl. Schmohl, Redaktionsgeheimnis, S. 106 ff.

317. EGMR (Grosse Kammer), *Goodwin gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 17488/90, 20.3.1996.

318. BGE 123 IV 236 E. 8a, bb; seither etwa BGE 132 I 181 E. 2.3; BGE 140 IV 108 E. 6.8; vgl. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 45; CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 31; Werly, *Secret rédactionnel*, S. 84 f., S. 168 ff.; vgl. zur Verankerung im damaligen Art. 27a StGB Botschaft Medienstrafrecht, BBl 1996 IV 525 ff.; zuletzt mit einer Kritik zum Quellenschutz im Rahmen von Art. 28a StGB EGMR *Jecker gegen die Schweiz*, Nr. 35449/14, 6.10.2020, N. 41 f.

319. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 44.

320. Schmohl, Redaktionsgeheimnis, S. 106 ff. Vgl. zum Begriff der journalistischen Quelle EGMR *Standard Verlagsgesellschaft GmbH gegen Österreich* (Nr. 3), Nr. 39378/15, 10.1.2012, N. 71 (User-Beiträge im online Bereich einer Zeitung nicht als «journalistische» Quellen). Vgl. N. 74 des Urteils zum Chilling Effect auf solche Beiträge, wenn Autoren-Daten offengelegt werden müssen (womit doch ein Eingriff in Art. 10 EMRK vorliegt).

321. Etwa EGMR *Roemen und Schmit gegen Luxemburg*, Nr. 51772/99, 25.2.2003, N. 47; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 50; Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 473; Schmohl, Redaktionsgeheimnis, S. 76 ff., S. 114 f.

Ebenfalls bietet das Redaktionsgeheimnis einen Schutz vor «Umgehungsversuchen»; wird etwa ein Strafverfahren gegen eine medienschaffende Person eröffnet mit dem Zweck, die Identität eines Informanten aufzudecken, so erachtet der EGMR dies als unzulässige bewusste Umgehung des Quellenschutzes und einen schweren Eingriff in Art. 10 EMRK.³²² Dieser Einschätzung folgt auch das Bundesgericht.³²³ Ebenfalls bietet die Garantie Schutz gegen Massnahmen, welche lediglich in einer Androhung der Pflicht zur Offenlegung bestehen,³²⁴ oder indirekt der Identifikation von (mutmasslichen) Straftaten dienen könnten.³²⁵

- 92 In sachlicher bzw. räumlicher Hinsicht schützt Art. 17 Abs. 3 BV alle Informationen mit Bezug zur **redaktionellen Tätigkeit** und ist dabei weder auf Informationen «in der Redaktion» noch auf journalistische Quellen i.S.v. Informationen Dritter beschränkt.³²⁶ Entsprechend sind Medienschaffende insbesondere auch vor einer Pflicht der Herausgabe von eigenem Recherchematerial geschützt.³²⁷
- 93 Für **strafrechtliche Verfahren** konkretisieren die Art. 28a StGB und Art. 172 StPO das Redaktionsgeheimnis und fassen dabei den Schutzbereich enger, als dies Art. 17 Abs. 3 BV vorgibt: Der Schutz beschränkt sich im Strafverfahren auf die berufliche Veröffentlichung von Informationen im redaktionellen Teil eines periodisch erscheinenden Mediums.³²⁸ Allerdings gilt es festzuhalten, dass das Redaktionsgeheimnis gemäss Art. 17 Abs. 3 BV nicht auf Strafverfahren beschränkt ist, sondern auch im Rahmen polizeilicher Vorermittlungen,³²⁹ im Zivilverfahren und in Verwaltungsverfahren Anwendung findet.³³⁰ Entsprechend wäre es unzutreffend, den sachlichen Schutzbereich des verfassungsrechtlich garantierten Redaktionsgeheimnisses allgemein auf den durch Art. 28a StGB und Art. 172 StPO enger gefassten Gehalt zu beschränken.³³¹

C. Persönlicher Schutzbereich

- 94 In persönlicher Hinsicht schützt das Redaktionsgeheimnis alle redaktionell medienschaffenden natürlichen und juristischen Personen (vgl. zum persönlichen Schutzbereich der Medienfreiheit N. 32 ff.).³³² Damit geht der Schutzbereich auch in persönlicher Hinsicht weiter als der Schutz gemäss Art. 172 StPO im strafrechtlichen Verfahren mit der Beschränkung auf Personen, die sich *beruflich* mit der Veröffentlichung von Informationen im redaktionellen Teil eines periodisch erscheinenden Mediums befassen (vgl. soeben N. 93).³³³

D. Einschränkungen des Redaktionsgeheimnisses

- 95 Dem Redaktionsgeheimnis kommt keine absolute Geltung zu; Einschränkungen sind möglich, sofern sie gestützt auf eine gesetzliche Grundlage erfolgen, ein zulässiges Eingriffsinteresse besteht und der Eingriff als verhältnismässig zu betrachten ist (Art. 36 BV). Aufgrund der Bedeutung des Redaktionsgeheimnisses für die journalistische Tätigkeit (vgl. N. 88)³³⁴ und dem drohenden

322. EGMR *Tillack gegen Belgien*, Nr. 20477/05, 27.11.2007, N. 60 ff.; vgl. Schmohl, Redaktionsgeheimnis, S. 81 f., S. 115.

323. Etwa BGE 123 IV 236 E. 6c; vgl. Schmohl, Redaktionsgeheimnis, S. 237 ff.

324. EGMR *Financial Times Ltd. u.a. gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 821/03, 15.12.2009, N. 56.

325. EGMR (Grosse Kammer), *Sanoma Uitgevers B.V. gegen die Niederlande*, Nr. 38224/03, 14.9.2010, N. 64 ff.

326. Vgl. Schmohl, Redaktionsgeheimnis, S. 5, 68 ff., S. 105 f.

327. Vgl. m.w.Verw. Müller/Schefer/Zeller, Medienfreiheit, S. 474; Schmohl, Redaktionsgeheimnis, S. 72 ff., S. 111 ff.

328. Vgl. SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. 102 f.

329. Vgl. Schmohl, Redaktionsgeheimnis, S. 221 ff.

330. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 53 (m.w.Verw.).

331. Vgl. auch SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. 97.

332. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 47; SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. 99; vgl. zur Frage der Ausdehnung z.B. auf Blogger Schmohl, Redaktionsgeheimnis, S. 66 ff., S. 105.

333. Vgl. dazu BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 52.

Abschreckungseffekt von gesetzlichen Bestimmungen oder einer Auslegung dieser, die Eingriffe zu weitgehend zulässt, sind Einschränkungen des Redaktionsgeheimnisses allerdings nur zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter zulässig³³⁵ und erfordern eine sorgfältige Verhältnismässigkeitsprüfung.³³⁶ Dies bedeutet, dass auch in Fällen, in welchen gemäss Art. 28a Abs. 2 StGB das Zeugnisverweigerungsrecht nicht gilt, im konkreten Einzelfall zu überprüfen ist, ob das Redaktionsgeheimnis eingeschränkt werden kann oder nicht.³³⁷

Zu den Autorinnen

Marina Piolino, Dr. iur., hat ihre Dissertation zum verfassungsrechtlichen Prinzip der Staatsunabhängigkeit der Medien geschrieben. Heute arbeitet sie im Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) als Medienjuristin.

Raphaella Cueni, Prof. Dr. iur. LL.M., hat ihre Dissertation zum grundrechtlichen Schutz von satirischen Meinungsäusserungen verfasst und beschäftigt sich in verschiedenen Projekten mit Fragestellungen im Bereich der Meinungs- und der Medienfreiheit. Sie ist Assistenzprofessorin für Verwaltungsrecht an der Universität St. Gallen.

WEITERE EMPFOHLENE LEKTÜRE

Barrelet Denis/Werly Stéphane, Droit de la communication, 2. Aufl., Bern 2011.

Camenisch Nora, Journalistische Sorgfalt. Rechtliche und medienethische Anforderungen, Zürich 2023.

Dumermuth Martin, Rundfunkregulierung — Alte und neue Herausforderungen, in: Jarren Ottfried/Donges Patrick (Hrsg.), Ordnung durch Medienpolitik?, Konstanz 2007, S. 351 ff.

Hoffmann-Riem Wolfgang, Kommunikationsfreiheiten. Kommentierungen zu Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie Art. 8 GG, Baden-Baden 2002.

Krüsi Melanie, Das Zensurverbot nach Art. 17 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 2011.

Oster Jan, Media Freedom as a Fundamental Right, Cambridge 2015.

Peduzzi Roberto, Meinungs- und Medienfreiheit in der Schweiz, Diss. Zürich, Zürich 2004.

Piolino Marina, Die Staatsunabhängigkeit der Medien, Analyse eines verfassungsrechtlichen Prinzips im Spannungsverhältnis zur Staatsverantwortung im Medienbereich und zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit unter Berücksichtigung des digitalen Wandels, Diss. Basel, Zürich 2021.

Schefer Markus, Kommunikationsgrundrechte, in: Diggelmann Oliver/Hertig Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020.

334. EGMR (Grosse Kammer), *Goodwin gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 17488/90, 20.3.1996, N. 39; Schmohl, Redaktionsgeheimnis, S. 7 f.; BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 44.

335. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. 54 (mit dem Hinweis darauf, dass eine Rechtfertigung darin liegen könne, dass «der Staat sonst seine Pflicht zur Abwehr unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben Dritter oder anderer hochwertige Rechtsgüter nicht erfüllen könnte»). Vgl. als Konkretisierung dieser Anforderung Art. 28a Abs. 2 StGB.

336. Vgl. BGE 132 I 181 E. 2.3; EGMR *Jecker gegen die Schweiz*, Nr. 35449/14, 6.10.2020, N. 36 ff.

337. Vgl. BGE 132 I 181 E. 2.3, 4.1; EGMR *Jecker gegen die Schweiz*, Nr. 35449/14, 6.10.2020, N. 41 f. (mit einer Kritik an der nicht einzelfallbezogenen Lösung des Bundesgerichts im konkreten Fall); SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. 104; CR-Cottier, Art. 17 Cst. N. 32.

Schmohl Denise, Der Schutz des Redaktionsgeheimnisses in der Schweiz. Eine strafrechtliche Betrachtung unter Berücksichtigung der europäischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, Zürich 2013.

Werly Stéphane, La protection du secret rédactionnel, Diss. Genf 2004, Genf/Zürich/Basel 2005.

Zeller Franz/Kiener Regina, Kommentierung zu Art. 17 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Aufl., Basel 2015.

LITERATURVERZEICHNIS

Alexy Robert, Theorie der Grundrechte, 6. Aufl., Frankfurt a.M. 2011 (zit. Alexy, Grundrechte).

Bacher Bettina, Medienfreiheit und Persönlichkeitsschutz. Zivilrechtliche Auswirkungen der Lösung eines Grundrechtskonflikts, Basel 2015 (zit. Bacher, Medienfreiheit und Persönlichkeitsschutz).

Barrelet Denis, § 45 Les libertés de la communication, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 721 ff. (zit. Barrelet, Libertés).

Barrelet Denis/Werly Stéphane, Droit de la communication, 2. Aufl., Bern 2011 (zit. Barrelet/Werly, Droit de la communication).

Bartole Sergio/Bin Roberto, Commentario breve alla Costituzione, 2. Aufl. 2008 (zit. Bartole/Bin, Comm. breve).

Belser Eva Maria/Waldmann Bernhard, Grundrechte II, Die einzelnen Grundrechte, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2021 (zit. Belser/Waldmann, Grundrechte II).

Biaggini Giovanni, BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. Biaggini, Art. ... N. ...).

Brunner Stephan C., Art. 17 BV, in: Weerts Sophie/Rossat-Favre Colette/Guy-Ecabert Christine/Benoit Anne/Flückiger Alexander (Hrsg.), Révision imaginaire de la Constitution fédérale, Mélanges en hommage au prof. Luzius Mader, Basel 2018, S. 95 ff. (zit. Brunner, Art. 17 BV).

Buess Carl, Strafrechtliche Verantwortlichkeit und Zeugnisverweigerungsrecht der Medienschaffenden. Eine Studie zum schweizerischen Medienstrafrecht, Diss. Bern 1990, Bern 1991 (zit. Buess, Strafrechtliche Verantwortlichkeit).

Capt Nicolas, Kommentierung zu Art. 10 RTVG, in: Masméjan Denis/Cottier Bertil/Capt Nicolas (Hrsg.), Loi sur la radiotélévision (LRTV) (Commentaire Stämpfli), Bern 2014 (zit. Capt, Comm LRTV, Art. 10 LRTV N. ...).

Cerutti Davide/Frattolillo Andrea, Twitter, Facebook & Co – Plus média ou social? in: medialex 2020, 3.9.2020 (zit. Cerutti/Frattolillo, Twitter) (verfügbar unter: <https://medialex.ch/2020/09/03/twitter-facebook-co-plus-media-ou-social/>).

Cottier Bertil, Kommentierung zu Art. 17 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire romand, Constitution fédérale, 1. Aufl., Basel 2021 (zit. CR-Cottier, Art. 17 N. ...).

Cueni Raphaëla, Das ist doch einseitige Stimmungsmache! Zur Zulässigkeit satirischer Äusserungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen im Radio- und Fernsehangebot der SRG, in: Jusletter 8.3.2021 (zit. Cueni, Satire im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen).

- Cueni Raphaela, Schutz von Satire im Rahmen der Meinungsfreiheit, Diss. Basel 2018, Zürich/St. Gallen 2019 (zit. Cueni, Satire).
- Currie Ian, Freedom of expression and association, in: Tushnet Mark/Fleiner Thomas/Saunders Cheryl (Hrsg.), Routledge Handbook of Constitutional Law, Abingdon/New York 2013, S. 231 ff. (zit. Currie, Freedom of expression).
- Dubey Jacques, Droits fondamentaux, Volume II: Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, Basel 2018 (zit. Dubey, Droits fondamentaux II).
- Dumermuth Martin, Rundfunkregulierung — Alte und neue Herausforderungen, in: Jarren Ottfried/Donges Patrick (Hrsg.), Ordnung durch Medienpolitik?, Konstanz 2007, S. 351 ff. (zit. Dumermuth, Rundfunkregulierung).
- Dumermuth Martin, Die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes und das duale System, in: ZSR 2006, S. 229 ff. (zit. Dumermuth, Revision RTVG).
- Dumermuth Martin, Die Rechtsnatur der Radio- und Fernsehempfangsgebühr, in: medialex 2004, S. 145 ff. (zit. Dumermuth, Empfangsgebühr).
- Dumermuth Martin, Rundfunkrecht, in: Weber Rolf H. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. V, Informations- und Kommunikationsrecht, Basel/Frankfurt a.M. 1996, Teil 4 (zit. Dumermuth, Rundfunkrecht).
- Dumermuth Martin, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Unter besonderer Berücksichtigung der Entscheidpraxis der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen, Diss. Bern, Basel/Frankfurt a.M. 1992 (zit. Dumermuth, Programmaufsicht).
- Errass Christoph/Rechsteiner David, Kommentierung zu Art. 17 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), St. Galler Kommentar Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK-Errass/Rechsteiner, Art. 17 BV N. ...).
- Fög – Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft/Universität Zürich, Qualität der Medien, Hauptbefunde, Jahrbuch 2022, Zürich 2022 (zit. fög/UZH, Jahrbuch 2022).
- Fög – Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft/Universität Zürich, Qualität der Medien, Hauptbefunde, Jahrbuch 2021, Zürich 2021 (zit. fög/UZH, Jahrbuch 2021).
- Fög – Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft/Universität Zürich, Qualität der Medien, Jahrbuch 2020, Zürich 2020 (zit. fög/UZH, Jahrbuch 2020).
- Gersdorf Hubertus, Staatliche Kommunikationstätigkeit, AfP 2016, S. 293 ff. (zit. Gersdorf, Staatliche Kommunikationstätigkeit).
- Grabenwarter Christoph/Pabel Katharina, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl., München 2021 (zit. Grabenwarter/Pabel, EMRK).
- Hangartner Yvo, Unabhängigkeit vom Staat und von staatlichen Unternehmen als Voraussetzung der Medienfreiheit, in: AJP 2005, S. 1183 ff. (zit. Hangartner, Unabhängigkeit).
- Hangartner Yvo, Verfassungsmässige Rechte juristischer Personen des öffentlichen Rechts, in: Haller Walter/Kölz Alfred/Müller Georg/Thürer Daniel (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 111 ff. (zit. Hangartner, Verfassungsmässige Rechte).

Harris David J./O'Boyle Michael/Bates Ed P./Buckley Carla M. (Hrsg.), Harris, O'Boyle & Warbrick. Law of the European Convention on Human Rights, 4. Aufl., New York 2018 (zit. Harris/O'Boyle/Warbrick, Law of the ECHR).

Herrmann Günter/Lausen Matthias, Rundfunkrecht, Fernsehen und Hörfunk mit Neuen Medien, 2. Aufl., München 2004 (zit. Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht).

Hertig Maya, Kommentierung zu Art. 16 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Aufl., Basel 2015 (zit. BSK-Hertig, Art. 16 BV N. ...).

Hettich Peter/Schöller Maximilian, Kommentierung zu Art. 93 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G/Schweizer Rainer J. (Hrsg.), St. Galler Kommentar Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK-Errass/Rechtseiner, Art. 93 BV N. ...).

Hettich Peter/Schelker Mark, Medien im digitalen Zeitalter, Neugestaltung des Programmauftrags aus ökonomischer und rechtlicher Sicht, Zürich/St. Gallen 2016 (zit. Hettich/Schelker, Medien).

Heydt Volker, Rundfunkfinanzierung aus dem Staatshaushalt, in: AöR 1975, S. 584 ff. (zit. Heydt, Rundfunkfinanzierung).

Hoffmann-Riem Wolfgang, Kommunikationsfreiheiten. Kommentierungen zu Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie Art. 8 GG, Baden-Baden 2002 (zit. Hoffmann-Riem, Kommunikationsfreiheiten).

Hoffmann-Riem Wolfgang, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, Grundfragen, Baden-Baden 2000 (zit. Hoffmann-Riem, Regulierung).

Hürlimann Daniel, Soll es einfacher werden, unliebsame Medienberichte gerichtlich zu stoppen?, Unser Recht, 27.8.2021 (<https://unser-recht.ch/2021/08/27/daniel-huerlimann-soll-es-einfacher-werden-unliebsame-medienberichte-gerichtlich-zu-stoppen/>) (zit. Hürlimann, Unliebsame Medienberichte).

Jarass Hans D., Die Freiheit der Massenmedien, Zur staatlichen Einwirkung auf Presse, Rundfunk, Film und andere Medien, Habil. München, Baden-Baden 1978 (zit. Jarass, Massenmedien).

Kiener Regina/Kälin Walter/Wyttenbach Judith, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018 (zit. Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte).

Kley Andreas, Beschwerde wegen verweigertem Programmmzugang: Trojanisches Pferd oder Ei des Kolumbus?, in: medialex 2008, S. 15 ff. (zit. Kley, Programmmzugang) (verfügbar unter: <https://perma.cc/U6MH-ZTGS>).

Kley Andreas, Die Medien im neuen Verfassungsrecht, in: Zimmerli Ulrich (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis 1999, Bern 2000, S. 183 ff. (zit. Kley, Medien).

Krüsi Melanie, Das Zensurverbot nach Art. 17 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 2011 (zit. Krüsi, Zensurverbot).

Langer Lorenz, Behördliche Stellungnahmen und der Schutz der freien Willensbildung: Grenzen der Kategorisierung, in: ZBl 4 (2020), S. 179 ff. (zit. Langer, Behördliche Stellungnahmen).

Martenet Vincent, La notion de service public en droit suisse, in: Tanquerel Thierry/Bellanger François (Hrsg.), Le service public, Genf/Zürich/Basel 2006, S. 9 ff. (zit. Martenet, Service public).

Masmejan Denis, Kommentierung zu Art. 4 RTVG, in: Masmejan Denis/Cottier Bertil/Capt Nicolas (Hrsg.), *Loi sur la radiotélévision (LRTV) (Commentaire Stämpfli)*, Bern 2014 (zit. Masmejan, *Comm LRTV*, Art. 4 LRTV N. ...).

Masmejan Denis, Vorsorgliche Massnahmen gegen die Medien: Die Meinungsäusserungsfreiheit ist in Gefahr, auf: humanrights.ch, 31.8.2021.

Milton John, *Areopagitica: A Speech of Mr. John Milton for the Liberty of Unlicens'd Printing. To the Parliament of England*, abgedruckt in: Blasi Vincent (Hrsg.), *Ideas of the First Amendment*, S. 52 ff. (zit. Milton, *Areopagitica*).

Müller Jörg Paul, *Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV. Der Freiheit Chancen geben*, Bern 2018 (zit. Müller, *Verwirklichung der Grundrechte*).

Müller Jörg Paul, *Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie*, Bern 1982 (zit. Müller, *Elemente*).

Müller Jörg Paul/Grob Franziska, Kommentar zu Art. 55^{bis} BV, in: Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René A./Schindler Dietrich (Hrsg.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874*, Basel/Zürich/Bern 1987-1999 (zit. Müller/Grob, *Kommentar zu Art. 55^{bis} aBV*).

Müller Jörg Paul/Schefer Markus, *Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte*, 4. Aufl., Bern 2008 (zit. Müller/Schefer, *Grundrechte in der Schweiz*).

Müller Jörg Paul/Schefer Markus/Zeller Franz, *Freie Kommunikation in Radio und Fernsehen*, in: Müller Jörg Paul/Schefer Markus, *Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte*, 4. Aufl., Bern 2008, S. 482 ff. (zit. Müller/Schefer/Zeller, *Freie Kommunikation in Radio und Fernsehen*).

Müller Jörg Paul/Schefer Markus/Zeller Franz, *Medienfreiheit*, in: Müller Jörg Paul/Schefer Markus, *Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte*, 4. Aufl., Bern 2008, S. 438 ff. (zit. Müller/Schefer/Zeller, *Medienfreiheit*).

Nobel Peter/Weber Rolf H., *Medienrecht*, 4. Aufl., Bern 2021 (zit. Nobel/Weber, *Medienrecht*).

Oster Jan, *European and International Media Law*, Cambridge 2017 (zit. Oster, *Media Law*).

Oster Jan, *Media Freedom as a Fundamental Right*, Cambridge 2015 (zit. Oster, *Media Freedom*).

Peduzzi Roberto, *Meinungs- und Medienfreiheit in der Schweiz*, Diss. Zürich, Zürich 2004 (zit. Peduzzi, *Meinungs- und Medienfreiheit*).

Piolino Marina, *Die Staatsunabhängigkeit der Medien, Analyse eines verfassungsrechtlichen Prinzips im Spannungsverhältnis zur Staatsverantwortung im Medienbereich und zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit unter Berücksichtigung des digitalen Wandels*, Diss. Basel, Zürich 2021 (zit. Piolino, *Staatsunabhängigkeit*).

Puppis Manuel/Schenk Michael/Bosshart Stefan/Hofstetter Brigitte, *Schlussfolgerungen*, in: Puppis Manuel/Schenk Michael/Hofstetter Brigitte (Hrsg.), *Medien und Meinungsmacht*, Zürich 2017, S. 353 ff. (zit. Puppis et al., *Medien*).

Rechsteiner David/Errass Christoph, Kommentierung zu Art. 16 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), *St. Galler Kommentar Bundesverfassung*, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK-Rechsteiner/Errass, Art. 16 BV N. ...).

Riklin Franz, Schweizerisches Presserecht, Bern 1996 (zit. Riklin, Presserecht).

Riklin Franz, «Kassensturz»-Aufnahmen mit versteckter Ton-Bild-Kamera – Bundesgerichtsentscheid vom 7.10.2008 (6B_225/2008), in: medialex 2008, S. 180 ff. (zit. Riklin, «Kassensturz»-Aufnahmen).

Rauchhaus Alexandra, Rundfunk und Staat, Das Gebot der Staatsferne des Rundfunks vor neuen Herausforderungen, Diss. Passau, Berlin 2014 (zit. Rauchhaus, Rundfunk und Staat).

Saxer Urs, Öffentlichkeitsinformationen von Behörden im Rechtsstaat, in: medialex 2004, S. 19 ff. (zit. Saxer, Öffentlichkeitsinformationen)

Saxer Urs/Thurnheer Simon, Kommentierung zu Art. 71 StPO, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans, Basler Kommentar Strafprozessordnung/Jugendstrafprozessordnung, 2. Aufl., Basel 2014 (zit. BSK-Saxer/Thurnheer, Art. 71 StPO N. ...).

Schabas William A., U.N. International Covenant on Civil and Political Rights. Nowak's CCPR Commentary, 3. Aufl., Kehl 2019 (zit. Schabas, CCPR Commentary).

Schauer Frederick, Fear, Risk and the First Amendment: Unravelling the Chilling Effect, in: Boston University Law Review, Faculty Papers, Paper 879, 58 (1978), S. 685 ff. (zit. Schauer, Fear, Risk and the First Amendment).

Schefer Markus, Kommunikationsgrundrechte, in: Diggelmann Oliver/Hertig Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020 (zit. Schefer, Kommunikationsgrundrechte).

Schefer Markus, Die Beeinträchtigung von Grundrechten. Zur Dogmatik von Art. 36 BV, Bern 2006 (zit. Schefer, Beeinträchtigung).

Schefer Markus, Die Kerngehalte von Grundrechten. Geltung, Dogmatik, inhaltliche Ausgestaltung, Bern 2001 (zit. Schefer, Kerngehalte).

Schefer Markus/Cueni Raphaela, Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht. Studie zu Handen des BAKOM, 7.7.2020 (verfügbar unter: <https://bit.ly/3b0Jdbe>). (zit. Schefer/Cueni, Öffentlichkeit im Wandel).

Schmohl Denise, Der Schutz des Redaktionsgeheimnisses in der Schweiz. Eine strafrechtliche Betrachtung unter Berücksichtigung der europäischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, Zürich 2013 (zit. Schmohl, Redaktionsgeheimnis).

Schulze-Fielitz Helmuth, Kommentierung zu Art. 5 GG, in: Dreier Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band I (Präambel, Artikel 1–19), 3. Aufl., Tübingen 2013 (zit. Schulze-Fielitz, GG-Kommentar, Art. 5 GG N. ...).

Schürmann Frank, Staatliche Mediennutzung – Staatspresse, amtliche Verlautbarungen, Staatsrundfunk, Rundfunksponsoring, in: AfP 1993, S. 435 ff. (zit. Schürmann, Staatliche Mediennutzung).

Schwaibold Matthias, Ein Attentat auf die Meinungsfreiheit. Die Rechtskommission des Ständerates plant eine brisante Änderung der ZPO, medialex 3.5.2021 (zit. Schwaibold, Ein Attentat auf die Meinungsfreiheit).

Seiler Hansjörg, Praxis des Bundesgerichts zu Grundrechtsträgerschaft und Grundrechtsverpflichtung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und staatlichen Unternehmen in Privatrechtsform, in: Boillet Véronique/Favre Anne-Christine/Martenet Vincent (Hrsg.), Le droit public en mouvement,

Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier, Genf/Zürich/Basel 2020, S. 745 ff. (zit. Seiler, Grundrechtsträgerschaft und Grundrechtsverpflichtung).

Stone Adrienne, The comparative constitutional law of freedom of expression, in: Ginsburg Tom/Dixon Rosalind, Comparative Constitutional Law, Cheltenham/Northampton 2011, S. 406 ff. (zit. Stone, Freedom of expression).

Waldmann Bernhard, Kommentierung zu Art. 35 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Aufl., Basel 2015 (zit. BSK-Waldmann, Art. 35 BV N. ...).

Weber Rolf H., Rundfunkrecht, Bundesgesetz vom 24.3.2006 über Radio und Fernsehen (RTVG), Stämpflis Handkommentar, Bern 2008 (zit. Weber, Komm. RTVG).

Werly Stéphane, La protection du secret rédactionnel, Diss. Genf 2004, Genf/Zürich/Basel 2005 (zit. Werly, Secret rédactionnel).

Zeller Franz, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2018 und 2019, V. Kommunikationsgrundrechte, in: ZBJV 10 (2019), S. 692 ff. (zit. Zeller, Rechtsprechung 2017/2018).

Zeller Franz, Kommentierung zu Art. 28 StGB, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar, Strafrecht, 4. Aufl., Basel 2019 (zit. BSK-Zeller, Art. 28 StGB N. ...).

Zeller Franz, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2017 und 2018, V. Kommunikationsgrundrechte, in: ZBJV 10 (2018), S. 671 ff. (zit. Zeller, Rechtsprechung 2018/2019).

Zeller Franz, Journalistische Sorgfaltspflicht beschäftigt die Justiz immer öfter, in: medialex 2018, S. 64 ff. (zit. Zeller, Journalistische Sorgfaltspflicht).

Zeller Franz, Das Konzept des «verantwortungsvollen Journalismus» rückt ins Zentrum, in: medialex 2017, S. 78 ff. (zit. Zeller, Konzept).

Zeller Franz, Zwischen Vorverurteilung und Justizkritik. Verfassungsrechtliche Aspekte von Medienberichten über hängige Gerichtsverfahren, Diss. Bern 1997, Bern/Stuttgart/Wien 1998 (zit. Zeller, Zwischen Vorverurteilung und Justizkritik).

Zeller Franz/Dumermuth Martin, Kommentierung zu Art. 93 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Aufl., Basel 2015 (zit. BSK-Zeller/Dumermuth, Art. 93 BV N. ...).

Zeller Franz/Kiener Regina, Kommentierung zu Art. 17 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Aufl., Basel 2015 (zit. BSK-Zeller/Kiener, Art. 17 BV N. ...).

Zollinger David, Die Verwendung von Bankdaten durch Medienschaffende. Muss der 2015 revidierte Art. 47 BankG korrigiert werden?, in: medialex 06/2022 (zit. Zollinger, Die Verwendung von Bankdaten durch Medienschaffende).

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft über die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» vom 29.6.2005, BBl 2005 4373 ff. (zit. Botschaft Volkssouveränitätsinitiative).

Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 18.12.2002, BBl 2003 1569 ff. (zit. Botschaft RTVG 2003).

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1996 I 1 (zit. Botschaft BV).

Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Medienstraf- und Verfahrensrecht) vom 17.6.1996, BBl 1996 IV 525 (zit. Botschaft Medienstrafrecht).

Botschaft zum Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 28.9.1987, BBl 1987 II 689 ff. (zit. Botschaft RTVG 1987).

Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Persönlichkeitsschutz: Art. 28 ZGB und 49 OR) vom 5.5.1982, BBl 1982 II 636 (zit. Botschaft Änderung ZGB (Persönlichkeitsschutz)).

Bericht des Bundesrats zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien, Bericht des Bundesrates vom 17.6.2016 in Erfüllung des Postulates 14.3298 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S) (zit. Bundesrat, Service-public-Bericht).

Eidgenössische Medienkommission, Besonderheiten von Medien im digitalen Zeitalter: Gestaltungsoptionen für eine leistungsfähige Medienlandschaft aus ökonomischer und gesellschaftlicher Perspektive, 22.1.2018 (zit. EMEK, Medien im digitalen Zeitalter) (verfügbar unter: <https://perma.cc/NF2L-J5WQ>).

Menschenrechtskommissar des Europarats, Media Pluralism and Human Rights, Issue Discussion Paper, CommDH (2011) 43, 6.12.2011 (zit. Menschenrechtskommissar des Europarats, Media Pluralism) (verfügbar unter: <https://perma.cc/R49W-S22T>).

Ministerkomitee des Europarats, Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting, R(96)10, 11.9.1996 (zit. Ministerkomitee des Europarats, Empfehlung zur Unabhängigkeit des Service-public-Rundfunks). (verfügbar unter: <https://perma.cc/VWZ3-8872>).

Verfassungsentwurf vom 20.11.1996 (zit. VE 1996) (verfügbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bot-neue-bv-d.pdf.download.pdf/bot-neue-bv-d.pdf>).