Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 22 (1982)

Artikel: Unternehmen Medien-Gesamtkonzeption

Autor: Saxer, Ulrich

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172291

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

UNTERNEHMEN MEDIEN-GESAMTKONZEPTION

von
Prof. Dr. Ulrich Saxer
Leiter des Publizistischen Seminars der Universität Zürich

Die internationale Konstellation und der endogene Wandel der Schweiz zur Informationsgesellschaft führen in wachsendem Mass zu Struktur- und Funktionsproblemen des Mediensystems, um so mehr als dessen juristische Regelung nach wie vor in manchem rudimentär ist. Die Sanierung dieses Zustandes soll eine Medien-Gesamtkonzeption als umfassendes Orientierungs- und Ordnungsinstrument ermöglichen. Konzeptionelle Politik ist freilich sehr anspruchsvoll, viele medienpolitischen Positionen sind kontrovers und die Zielgenauigkeit medienpolitischer Massnahmen ist häufig beschränkt. Unter diesen Umständen formuliert die Eidgenössische Kommission für eine Medien-Gesamtkonzeption im Sinne einer vergleichsweise restriktiven Medienpolitik in erster Linie ziemlich pragmatische, dafür aber am ehesten konsensfähige Vorstellungen über eine künftige Medienordnung für die Schweiz.

En Suisse, le système des media connaît de plus en plus de problèmes de structure et de fonctionnement. Ceci est dû à la position du pays dans la constellation internationale, ainsi qu'à son évolution interne, vers la société post-industrielle dans laquelle l'information devient centrale. Les difficultés constatées sont d'autant plus grandes que pour l'instant la législation en matière de media y est restée, à bien des égards, rudimentaire. La "conception globale des media" a vocation d'assainir cet état des choses, par la mise sur

1 Wenn dieser Beitrag gedruckt vorliegt, sollte auch der Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für ein Medien-Gesamtkonzept erschienen sein. Möglicherweise entspricht er dann aber nur noch bedingt der Gestalt, die er beim Abfassen dieses Manuskripts hatte, wenn auch grössere Änderungen nicht mehr zu gewärtigen sind. Immerhin beeinträchtigt dieser Umstand sowohl die Sicherheit des Argumentierens als auch die Konkretisation der Analyse einzelner medienpolitischer Lösungen in diesem Artikel. Es kann deshalb darin nur mit einiger Vorsicht und bloss auf Grundsätzliches des Unternehmens „Medien-Gesamtkonzeption" eingegangen werden, und Zitate sind unter diesen Bedingungen nicht statthaft.

pied d'un cadre de référence utile à l'orientation et au fonctionnement ordonné du système des media. Bien entendu, l'élaboration d'une telle conception ne manque pas de susciter des attentes considérables et beaucoup de points de la politique des media sont l'objet de controverses, enfin, la définition des buts que les mesures proposées sont censées réaliser, reste souvent floue. Dans ces circonstances, la "Commission fédérale pour l'élaboration d'une conception globale des media" envisage en premieur lieu la formulation d'une politique comparativement réduite et assez pragmatique, pouvant le plus facilement susciter un consensus sur un futur ordre des media pour la Suisse.

I. Der Zustand des schweizerischen Mediensystems

1. Der internationale Rahmen

Wie in andern Ländern auch, lässt sich in der Schweiz eine wachsende Problematisierung des nationalen Mediensystems erkennen. Was lange relativ selbstverständlich funktionierte – oder zumindest selbstverständlich zu funktionieren schien – wird seit einigen Jahren mit zunehmender Sorge beobachtet oder immer schärferer Kritik bedacht, und Strukturen, über deren Tauglichkeit man sich grosso modo lange Zeit einigermassen einig gewesen war, werden nun, zum Teil recht plötzlich, auch hierzulande in Zweifel gezogen.

Gründe für diese Entwicklung gibt es natürlich so viele, dass hier nur einige ganz elementare erwähnt werden können. Festzuhalten ist indes von allem Anfang an noch einmal, dass diese Problematisierung des Mediensystems ein internationales Phänomen darstellt und dass auch, was die einzelnen Problemfelder betrifft, nur sehr beschränkt von einem Sonderfall Schweiz gesprochen werden kann. Daran vorweg zu erinnern tut besonders not, wenn das Unternehmen einer nationalen Medien-Gesamtkonzeption, und dann noch diejenige eines Kleinstaates, gewürdigt werden soll. Exogener sozialer Wandel ist also ebenso wie endogener zu veranschlagen, und die Ähnlichkeit vieler Schwierigkeiten, die verschiedene Gesellschaften mit ihrem jeweiligen nationalen Mediensystem haben, verrät, dass es sich bei aller nationaler Variabilität um solche eines bestimmten Gesellschafts*typs* handelt. Einmalig ist hingegen im Rahmen dieses Typs, nämlich der zur Informationsgesellschaft mutierenden, postindustriellen Demokratie,[2] der schweizerische Versuch, das ganze nationale Mediensystem unter eine einheitliche Regelungsidee, eben eine Gesamtkonzeption, zu bringen.

2 Vgl. Ulrich Saxer, „Gesellschafts-, Medien- und Politikwandel in der Schweiz", *Kommunikation im Wandel der Gesellschaft,* hrsg. von Erhard Schreiber/Wolfgang R. Langenbucher/Walter Hömberg, Düsseldorf 1980, S. 345–358, und die dort angeführte Literatur über die Entwicklung zur Informationsgesellschaft.

Übernationale Gründe, die im weltweiten Rahmen Spannungen um die Medien zeitigen, sind neben denjenigen zwischen Ost und West und den bekannten Ungleichgewichten zwischen Süd und Nord bzw. Zentrums- und Peripheriestaaten vor allem immer schwieriger zu lösende Kontrollprobleme hinsichtlich der publizistischen Kommunikation und sich verknappende Ressourcen des Mediensystems, in erster Linie im Gefolge sehr vermehrter Ansprüche bzw. Anwärter und erhöhter Kostspieligkeit neuer Medien und Kommunikationstechniken. Die Kontrollprobleme sind dabei sowohl politischer wie wirtschaftlicher und seit einiger Zeit auch immer mehr kultureller Natur, und ihre Lösung wird durch diese Vielzahl mitbetroffener Subsysteme nicht minder erschwert als durch die hohe Dynamik der Kommunikationstechnologie, die eben in Gestalt neuer Medien oder zumindest Kommunikationstechniken mühsam erstrittene Übereinkünfte fortgesetzt wieder obsolet macht. Umgekehrt hat das Bestreben der verschiedenen Staaten, im immer schärferen Konkurrenzkampf die nötigen Ressourcen für das eigene Mediensystem zu garantieren, zu verschiedenen, aber je in charakteristischer Weise forcierten Strategien geführt. Während die postindustriellen Demokratien sowohl technologisch Ressourcen vermehren können, indem sie z. B. neue Frequenzbänder erschliessen, als auch die in einer langen historischen Aufbauperiode geschaffenen komplexen, technischen Mediensysteme mit einem hohen Grad an Wirtschaftlichkeit nutzen, entbehren die meisten Entwicklungsländer weitgehend dieser Möglichkeiten. Sie müssen vielmehr mit importierten Kommunikationstechnologien und auch Kommunikationsangeboten – oft sehr verlustreich – experimentieren und im übrigen Frequenzen und Orbitpositionen in erster Linie auf politischem Weg, im Schosse der entsprechenden Weltorganisationen, erstreiten.[3]

Für die Schweiz und ihr Mediensystem hat diese internationale Konstellation zuallererst die Folge, dass der Staat in immer stärkerem Mass international für das eigene Mediensystem intervenieren muss, sei es, um dieses vor fremden Kontrollansprüchen zu bewahren, sei es, um als vollberechtigter Diskussionspartner um Frequenzen und weitere Rechte zu kämpfen.[4] Wohl geht es hier in erster Linie um Rundfunkfragen, aber auch diese können ja von den betreffenden Beamten nur auf dem Hintergrund bestimmter Konzeptionen angegangen werden. Die internationale medienpolitische Situation birgt also bereits einen sich verstärkenden Zwang für die schweizerische Behörden in sich, medienpolitische Zielvorstellungen zu entwickeln und durchzusetzen. Dieser intensiviert sich noch durch den gewaltigen technischen und wirtschaftlichen Aufwand, den die neusten Weiterentwicklungen im Kom-

3 Helmut Engelhard, *Satellitendirektfernsehen – neue Technologie für einen besseren internationalen Informationsfluss?*, Frankfurt a. M. – Bern – Las Vegas 1978; Elihu Katz/George Wedell, *Broadcasting in the Third World. Promise and Performance*, Cambridge (Mass.) 1977.

4 Solche sind namentlich etwa im Zusammenhang mit grenznahen Sendern zu wahren.

munikationssektor, Satelliten- oder Kabelkommunikation, bedingen. Diese zu realisieren wird gerade angesichts der internationalen Konkurrenzsituation vielfach für national unerlässlich gehalten,[5] was aber z. B. die Mitwirkung des staatlichen Regalbetriebs PTT für die Schaffung der technischen Infrastruktur oder möglicherweise kommunale Investitionen in Kabelnetze erforderlich macht.

Die Kostensteigerung im – überdies personalintensiven – Mediensystem hat als weitere Form des Einbezugs in internationale Zusammenhänge eine zunehmende Abhängigkeit von ausländischen Zulieferungen zur Folge. Diese ist in der Schweiz beim Fernsehen und beim Film besonders spektakulär, aber auch z. B. in der Domäne der Publikumszeitschriften oder im Bereich der Auslandberichterstattung nicht zu bagatellisieren. Dass hiermit Gefahren für die nationale kulturelle und politische Identität verbunden sein können, ist heute eine auch in andern Peripheriestaaten, zumal solchen im Schatten eines riesigen Nachbarn wie in Kanada, verbreitete Befürchtung,[6] und ebenso die hierzu komplementäre Sorge, die nationale Repräsentation nach aussen, in der internationalen Kommunikation genüge unter diesen Umständen je länger desto weniger. Und hinsichtlich des Mediensystems selber bangt man auch in entwickelten Ländern unter dem Eindruck international mächtiger Konkurrenz um dessen wirtschaftlichen Bestand.[7] All dies stellen weitere Gründe dar, überbetriebliche, ja nationale Regelungen anzustreben, die einen gewissen Schutz gegen diese Gefährdungen verbürgen sollen. Es legt, mit einem Wort, die internationale Entwicklung ein systematischeres und intensiveres medienpolitisches Handeln des Staates nahe.

2. *Auf dem Wege zur Informationsgesellschaft*

Endogener Wandel, der vermehrte medienpolitische Regelungsbemühungen nach sich zieht, ist mithin derjenige von industrialisierten Gesellschaften in Richtung immer stärkerer Abhängigkeit von hochdifferenzierten und -effizienten Mediensystemen. Einesteils steigt ja die Nachfrage nach Informationen mit wachsender gesellschaftlicher Differenzierung exponentiell, da die Binnen- wie die Aussenkommunikation der Organisationen sich entsprechend vermehren müssen. Andernteils ist gemäss sehr vielen Befunden[8] die Nach-

5 Auf dieser Linie argumentierte z. B. die Firma Tel-Sat AG bei ihrem Gesuch um Erteilung einer Konzession für die Ausstrahlung von Satellitenprogrammen.

6 Andreas Johannes Wiesand, „‚Free-Flow' der Illusionen? Kulturpolitische Aspekte des grenzüberschreitenden Rundfunks", *Media Perspektiven 1981, H. 9*, S. 617–636.

7 Canadian Broadcasting and Telecommunications, *Past Experience, Future Options*, Minister of Supply and Services, Kanada 1980; Han C. Liu/Shelton A. Gunaratne, Foreign News in Two Asian Dailies, *Gazette 18 (1972)*, S. 37–41.

8 Horst Decker/Wolfgang R. Langenbucher/Günter Nahr, *Die Massenmedien in der postindustriellen Gesellschaft*, Göttingen 1976.

frage nach zielgruppengerechten, ja individualisierten Kommunikationsangeboten in den bereits auch „postindustriell" genannten Gesellschaften ständig im Steigen begriffen und auch technisch, dank den neuen Entwicklungen im Bereich der Telematik, der Verbindung von Telekommunikation und Informatik, möglich geworden. Damit wächst freilich die Menge der Regelungsprobleme in vergleichbarem Ausmass und ruft als Garanten einer für die Gesamtgesellschaft immer zentraleren Leistung wiederum den Staat auf den Plan.

Die Notwendigkeit, die sehr gestiegene Komplexität der postindustriellen Gesellschaft zu bewältigen, setzt offenbar, im Sinne des „law of requisite variety"[9] Informationssysteme bzw. ein -gesamtsystem von entsprechend hoher Eigenkomplexität voraus, denn nur unter dieser Bedingung erfolgt die informationelle Erschliessung einer Gesellschaft wie der schweizerischen in ausreichend vielfältiger und nicht bloss primitiv-atomistisch reduzierender Weise. Dieses Erfordernis hoher Differenziertheit des Kommunikationssystems führt dazu, dass sich aus dem Tertiärsektor, demjenigen der Dienstleistungen, heraus immer deutlicher ein Quartärsektor, nämlich derjenige der Kommunikation entwickelt, der die übrigen Sektoren durch Erbringung der erforderlichen Kommunikationsleistungen überhaupt funktionstüchtig erhält. Besonders charakteristisch ist ja etwa der Rekurs von immer mehr Organisationen jedweder Art auf die Veranstaltung von Public Relations,[10] die ihre vom Organisationszweck primär erwarteten Aktivitäten parallelisieren. Erkennbar wird diese wachsende Bedeutung des Kommunikationssektors und die Unerlässlichkeit seiner Differenziertheit auch daran, dass sofort entschiedene Funktionsausfälle des politischen Systems beklagt werden, wenn etwa keine durchgehende Parallelstrukturierung zum politischen System auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene durch das Mediensystem gewährleistet ist.[11] Wieweit solches zu Recht oder zu Unrecht geäussert wird, muss an diesem Ort noch dahingestellt bleiben. Sicher ist dagegen, dass der Druck wirtschaftlicher und technischer Konzentrationsprozesse im Presse-, Buch- und Filmwesen bzw. in Bereichen der Fernmeldetechnik korrigierende Regelungsanstrengungen zur Erhaltung ausreichender Differenziertheit des Mediensystems zumindest erwägenswert macht.[12]

9 W. Ross Ashby, *Einführung in die Kybernetik*, Frankfurt a. M., S. 298 f.

10 Wolfgang Friedrich/Robert Hupfeld/Karl Pauler, „Der Verständniswandel von Public Relations (PR)", *Politik und Kommunikation*, hrsg. von Manfred Rühl/Jürgen Walchshöfer, Nürnberg 1978, S. 375 f.

11 Ulrich Saxer, „Politische Funktionen der Publizistik aus der Sicht der Publizistikwissenschaft", *Politik und Publizistik – Publizistik und Politik*, hrsg. von Armin Walpen/Franz A. Zölch, Aarau 1981, S. 135.

12 Vgl. z. B. die Bemühungen der Expertenkommission für die Revision von Art. 55 BV, niedergelegt in ihrem Bericht vom 1. Mai 1975.

Obwohl von gewachsenen Informationsbedürfnissen und -leistungen am häufigsten die Rede ist – der Begriff der „Informationsgesellschaft" ist u. a. eine Frucht dieses Diskussionsschwergewichts – darf nicht übersehen werden, dass die Medien in der nachindustriellen Phase mehr, nämlich ein ganzes Kommunikations-Environment mit entscheidender Bedeutung nicht nur für die Orientierungsmöglichkeiten der Individuen und Kollektive, sondern auch für deren psychisches Wohlbefinden bilden. Der Übergang von der industriellen zur postindustriellen Gesellschaft mit noch einmal gesteigertem Kommunikationsbedarf, aber eben nach qualifizierten Angeboten, lässt sich da auch an der zunehmenden Problematisierung der von Medien verbreiteten Massenunterhaltung ablesen. [13] Massenkommunikation, die Maximierung von Publika durch entsprechend standardisierte und leicht zugängliche Medienbotschaften, ist ja der industriellen Aera typologisch zuzuordnen. Auch durch ihr Unterhaltungsangebot helfen die Massenmedien z. B. Frustrationen, die die Arbeit im Sekundärsektor zufügt, kompensieren, [14] fördern damit aber die individuelle Entwicklung natürlich kaum. Mit steigender Verlagerung der Hauptlebensansprüche in die Freizeit wachsen auch die Erwartungen bezüglich deren Qualität: ein noch besser auf individuelle Wünsche zugeschnittenes Konsumangebot in manchen Bevölkerungskreisen bzw. ein Raum kreativer Entfaltung des Publikums bei sozial- und kulturpädagogisch motivierten kulturellen und politischen Eliten. Sozialstaatliche Versorgungs- und Bewahrungsforderungen fliessen ja in die Diskussion um die vertretbare Menge und Güte etwa des Fernsehangebots in erheblichem Mass ein und stellen immer wieder das qualitätsgarantierende Vermögen des sich selbst überlassenen Kommunikationsmarktes in Frage. [15]

Von demokratischen Gleichheitspostulaten aus erscheinen manche Entwicklungen auf dem Wege zur Informationsgesellschaft gleichfalls nicht unproblematisch. Vor allem die damit verbundenen organisatorischen wie individuellen und schichtmässigen Wissenskonzentrationen erwecken Bedenken. Dass wenige, dank den von ihnen gegen Entgelt und mit know-how genutzten Telematik-Diensten, [16] über unvergleichlich viel umfassendere Informationen verfügen als jene, denen diese Dienste nicht zugänglich sind; dass grosse publizistische Organisationen ihre sonstigen Wettbewerbsvorsprünge auch noch durch unverhältnismässig mehr perfektionierte Informationsinfrastrukturen vergrössern; dass die zentrale Steuerung von Arbeitsabläufen ganze Bevölkerungsgruppen noch stärker auf ein rudimentäres Teilwissen

13 Louis Bosshart, *Dynamik der Fernseh-Unterhaltung*, Fribourg 1979, S. 16 f., 54 f., 114 f.

14 Peter Franz Eder, *Die Rolle der Medien im Alltag von Schichtarbeitern*, Diss. Salzburg 1981.

15 Diese Diskussion hat sich insbesondere wieder im Zusammenhang mit der technisch möglich gewordenen Vermehrung von Fernsehkanälen intensiviert.

16 Simon Nora/Alain Minc, *l'information de la société*, Paris 1978.

verpflichtet, ihnen Einsicht in übergreifende Zusammenhänge verwehrt; dass schliesslich die Wissenskluft zwischen Viel- und Weniglesern in manchem eher zu- statt abnimmt,[17] all dies sind Privilegierungskonstellationen, die bereits den Ruf nach einer demokratischeren Wissensverteilung ertönen lassen. Im Problem Datenschutz tun sich sogar persönlichkeitsbedrohende Aspekte der neuen Datenverarbeitsmöglichkeiten auf und veranlassen seit längerem gesetzgeberische Bemühungen um vermehrten diesbezüglichen Persönlichkeitsschutz. In der Kommunikationsversorgung verschiedener Regionen wiederum sind weitere Privilegierungs- und Unterprivilegierungszusammenhänge in dichtbesiedelten, reichen, urbanisierten Zonen und ihren Gegenstücken erkennbar. Demokratischer Ausgleich, zumal bei der Gefahr kommunikativer Ausdünnung bestimmter Regionen, wird da mit Selbstverständlichkeit verlangt.

Offenbar geht es bei dieser ganzen Entwicklung zur demokratischen Informationsgesellschaft immer weniger um Kommunikationsmaximierung und immer stärker um Kommunikation*optimierung*. In dieser Beziehung erscheint die jahrelange Diskussion um die Vor- und Nachteile der Einführung neuer Kommunikationstechniken wie Satelliten- und Kabelfernsehen symptomatisch. Die alten Kommunikationsmaxima der immer opulenteren Realitätsrepräsentation mittels der Kumulation von Zeichensystem in einem Kanal, wie dies etwa das Farbfernsehen tut, rascheste Transportleistungen, die – vor allem beim Radio – immer wieder Simultaneität erreichen, wachsendes Speichervermögen dank Programmausweitung bzw. Computertechnik und unbeschränkte Vervielfältigungsleistung, z. B. dank neuen Drucktechniken und völliger Marktdurchdringung, scheinen die kommunikativen Bedürfnisse der postindustriellen Gesellschaften nicht mehr im gleichen Mass abzudecken wie noch diejenigen der Industriegesellschaften. Insbesondere wird sowohl die Verteilung als auch die Qualität des Medienangebots zunehmend kritisiert, ganz abgesehen davon, dass der Ausstoss der publizistischen Medien einen Umfang, Publizistik selber also eine Komplexität angenommen, die selber wieder der Reduktion bedarf. So entwickelt die Publizistik, in Zeitungen wie Radio- und Fernsehprogrammen, ein immer elaborierteres System von Hinweisen, die das kommunikative Angebot seinerseits besser zugänglich machen sollen. Reflexivität bemächtigt sich also vermehrt auch des Kommunikationssektors[18]. Seine eigene kommunikative Erschliessung ist mit andern Worten schon ein Hauptproblem geworden, und auch aus diesem Grunde wächst das Gefühl, statt gesamtgesellschaftlich ausreichend funktional zu sein, verselbständige sich auch das Mediensystem wieder wie schon andere gesellschaftliche Subsysteme.

17 Heinz Bonfadelli, „Zur ‚increasing knowledge gap' Hypothese", *Buch und Lesen*, bertelsmann texte, Heft 7, Gütersloh 1978, S. 71–90.

18 Niklas Luhmann, *Soziologische Aufklärung*, Opladen [2] 1971, S. 184 f.; Klaus Merten, *Kommunikation*, Opladen 1977, S. 161 f.

Massgeblich erwachsen mithin in der Informationsgesellschaft Steuerungs- und Regelungsbedürfnisse hinsichtlich des Mediensystems aufgrund überaus hoher Funktionserwartungen an dieses und im Gefolge inhärenter Widersprüche im Mediensystem selber und in seinem Verhältnis zur demokratischen postindustriellen Gesellschaft. Gemeinwirtschaftliche Leistungen werden etwa der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) mit Selbstverständlichkeit zugemutet, handle es sich um Radio International und damit um die internationale Repräsentation der Schweiz im Äther oder um die Förderung sonst nicht existenzfähiger Künste, um Mäzenatentum also, aber die nötigen Mittel hierfür werden ihr nur bedingt zugestanden [19]. Nichts weniger als allgemeine Kulturoptimierung durch Radio und Fernsehen sehen ja die Programmrichtlinien der SRG-Konzession (Art. 13) wie diejenige analoger Rundfunkorganisationen vor, mit dem Resultat, dass natürlich nicht nur die dabei zu realisierenden Kulturwerte umstritten sind, sondern auch die sie vermittelnden Kommunikationsleistungen. Ähnliches ist bezüglich des Zusammenhangs des Mediensystems mit demjenigen der Politik festzustellen, wo z. B. der Rückgang der Partizipationsbereitschaft an der institutionalisierten Politik gern auch als Versagen der publizistischen Medien interpretiert wird [20], deren politisches Aktivierungsvermögen allen gegenteiligen wissenschaftlichen Einsichten zum Trotz von den politischen Milieus also überaus hoch eingeschätzt wird. Die entsprechenden Regelungs- und Steuerungsvorschläge, ja -forderungen sehen sich dann freilich regelmässig konfrontiert mit dem überkommenen demokratischen Prinzip der Medienfreiheit und auch dem Umstand, dass vor allem zentral gesteuerte Mediensysteme der notwendigen Flexibilität zur Erfüllung ihrer mannigfaltigen Aufgaben bei weitem entraten. Wieweit da eine Medien-Gesamtkonzeption fällige Koordinationsleistungen in einer Zeit schrumpfender wirtschaftlicher Mittel und zunehmender Kostspieligkeit der Mediensysteme veranlassen kann, ohne allzu regulativ wiederum die demokratische Funktionsvielfalt der Medien zu beeinträchtigen, stellt folglich ein wichtiges Kriterium für deren Qualität dar.

3. Struktur- und Funktionsprobleme

Die internationale Konstellation und der sich vollziehende Wandel der Schweiz zur Informationsgesellschaft haben zusätzliche Belastungen für das schweizerischen Mediensystem gebracht. Zu unterscheiden sind freilich Be-

19 Ulrich Saxer, „Kulturförderung durch die Rundfunkanstalten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Kunstmäzen", *Media Perspektiven 1981, H. 11,* S. 753–767 (1981 b).

20 Leonhard Neidhart/Jean-Pierre Hoby, *Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz,* Bern 1977; Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, *Massnahmen zur Erhöhung der Stimm- und Wahlbeteiligung in der Schweiz,* Bern 1979, S. 38 f.

einträchtigungen im Herkömmlichen von Unzulänglichkeiten im Lichte der erwähnten gewachsenen Erwartungen. Gerade der Teil des Berichts der Expertenkommission, der den Ist-Zustand des schweizerischen Mediensystems schildert und Entwicklungsszenarien entwirft, zeigt ja, wie sehr solche Defizitbehauptungen je nach Zielvorstellungen variieren, und da eine Würdigung der Leistungsfähigkeit des schweizerischen Mediensystems im systematischen internationalen Vergleich durch die Expertenkommission nicht erfolgt, muss zum vornherein eine gewisse Unsicherheit eingestanden werden, wieweit nun der Zustand des schweizerischen Mediensystems tatsächlich defizitär sei und wieweit er nur so perzipiert wird, wieweit Über- und Unterschätzung des Leistungsvermögens von Mediensystemen die Problemanalyse leiten usw.

Eine generelle Struktur- und Funktionskrise des schweizerischen Mediensystems bezeugen jedenfalls der ohnehin vergleichsweise schmale Ist-Befund der Expertenkommission sowenig wie die ihn begleitenden Materialien; am umfassendsten ist wohl noch das rechtsstaatliche Defizit, das z. B. die nationale Rundfunkorganisation jahrzehntelang ohne zureichende juristische Legitimation operieren liess. Sonst aber ist schon bei der Evaluation des Ist-Zustandes eines Mediensystems darauf hinzuweisen, dass Medienpolitik auch noch auf dem Wege zur Informationsgesellschaft oft stellvertretend, als Ersatz für wirksame Politik in andern Sektoren, propagiert und praktiziert wird, dem Mediensystem also angelastet wird, was andernorts verursacht wird. Im Gefolge dieser positionsbedingten Perzeptionsproblematik werden im übrigen auch vielfach Funktionsmängel, wenn man schon sich auf solche geeinigt hat, durchaus unterschiedlichen Strukturschwächen zugerechnet, je nachdem welche Ordnungsvorstellungen bezüglich des gesamten Mediensystems die Einzelargumentation leiten [21]. In erstaunlich starkem Mass bestimmen ja auch in der Schweiz relativ traditionelle Rechts-/Links-Ideologien, wenn auch zum Teil in eigentümlichen Umkehrungen, die medienpolitische Diskussion.

Immerhin hat das Unternehmen Medien-Gesamtkonzeption ganz eindeutig an den Tag gebracht, dass der institutionelle Ort wie die institutionelle Natur des Mediensystems unter dem Einfluss der beschriebenen Prozesse unsicher geworden sind. Wohl sind Strukturen wie die SRG oder auch diejenigen des durch keine Kriegszäsuren grundsätzlich erschütterten des schweizerischen Pressesystems in manchem von geradezu singulärer Stabilität. Sie durch eine Medien-Gesamtkonzeption verrücken und nicht bloss juristisch festschreiben zu wollen, mag darum – auch im Lichte anderer Erfahrungen mit schweizerischen Gesamtkonzeptionen und der gesetzgeberischen Durchsetzbarkeit

21 Ulrich Saxer, Medienpolitik zwischen Selbständigkeit und Überfremdung, *Media Perspektiven 1981, H. 2,* S. 77–90 (1981 a).

grundsätzlicher Neuerungen in diesem Lande[22] – hier schon zum Zweifel Anlass geben. Gerade solche Stabilität kann aber unter den gegebenen Bedingungen gesamtgesellschaftlichen Wandels in Dysfunktionalität umschlagen oder wird zumindest dieser Konsequenz verdächtigt. Das Argumentieren mit medienpolitischen Endlösungen, wie etwa der von der Linken in der Schweiz wie in Deutschland als unumstösslich verteidigten dualen Ordnung eines öffentlicher Regelung verpflichteten Rundfunks und einer privatwirtschaftlich institutionalisierten Presse, ist denn auch ebenso Ausdruck dieser Beharrungs- bzw. Veränderungsproblematik wie das Setzen der Rechten auf die wirtschaftlich-technologische Dynamik des Mediensektors als Garanten verbesserter Funktionalität desselben.

Eine gewisse Gemeinsamkeit in der Beurteilung der strukturellen Position des Mediensystems in der schweizerischen Wirtschaft durch die Eidgenössische Expertenkommission bekundet sich trotzdem in der mehrheitlich aufscheinenden Befürchtung, dieses könnte zu eng sich an das System Wirtschaft binden. Hauptindikatoren hierfür sind natürlich die zunehmende Abhängigkeit sowohl der Zeitungen und Zeitschriften wie der SRG von Einkünften aus der Werbung. Das Verhältnis zum System Politik wiederum wird im Falle der einen Medien als zu eng, in dem von andern als zu lose empfunden. So wird zum einen eine einseitige politische Vereinnahmung von Radio und Fernsehen durch die politischen Instanzen schlechthin bzw. durch die Linke von bürgerlicher Seite beanstandet, zum andern „Entpolitisierung" von Lokal- und Forumspresse. In kultureller Hinsicht, ferner, wird dem Mediensystem, vor allem dem Fernsehen, vielfach die massenhafte Verbreitung einer Populärkultur vorgeworfen, die im Widerspruch zu elite-kulturellen Werten wie zu kulturpädagogischen der Freizeitoptimierung und der Persönlichkeitsentfaltung stünden. Schliesslich wird immer wieder auf Gegensätze zwischen einem sozial verantwortlichen und dem Medienhandeln hingewiesen, sozial destruktive Medienwirksamkeit, in erster Linie wiederum des Fernsehens, bezüglich der Familie und sozial schwächeren Bevölkerungskategorien wie Kindern, Alten, Hausfrauen und der Unterschicht kritisiert[23]. Es ist offenkundig, dass – wie anderswo auch – das neue Leitmedium Television, das tatsächlich die überkommene Medienordnung entschieden umstrukturiert hat, noch immer als weiterhin unbewältigte gesellschaftliche Herausforderung und daher besonders regelungsbedürftig, zumindest von einschlägig besorgten Kreisen, erfahren wird, Den Ausgangspunkt bildet dann jeweils

22 Ulrich Klöti, *Konzeptionelle Politik – Erfolgsrezept oder Alibi?* Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft, hrsg. von der Forschungsstelle für Politische Wissenschaft der Universität Zürich, Zürich 1981, S. 13 f.

23 Ulrich Saxer, „Führt ein Mehrangebot an Programmen zu selektivem Medienverhalten? Thesen zu gesellschaftlichen Folgen erhöhter Publikumsselektivität", *Media Perspektiven 1980, H. 6,* S. 401; Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung e. V. (Hrsg.), *Mediennutzung/Medienwirkung,* Berlin 1980.

eben die Behauptung von Funktionsdefiziten, reichend von wirtschaftshöriger manipulativer Information über mangelndes politisches und kulturelles Aktivierungsvermögen bis zur demokratiewidrigen Vergrösserung bestehender Wissensunterschiede.

Die grösste medienpolitische Ordnungsaufgabe wird denn auch, wie allgemein in Westeuropa, in der Zuweisung der angemessenen institutionellen Position der elektronischen Medien angesichts der Erschliessung zusätzlicher Sendefrequenzen gesehen. Das alte Argument, es seien die wenigen Frequenzen gemeinwohldienlich zu nutzen und daher am besten *einer* nationalen Organisation anzuvertrauen, überzeugt schon unter diesen gewandelten technischen Bedingungen nicht mehr recht. Zudem sind Tendenzen zur mehr als blossen Binnenpluralisierung solcher Rundfunkmonopole international unverkennbar und ebenso Symptome der Überforderung der einen und einzigen nationalen Rundfunkorganisation. Es darf ja nie vergessen werden, dass die Institutionalisierung des Fernsehens ziemlich phantasielos dem Muster des Radios folgte, mit dem Resultat eines von der Trägerschaft kaum kontrollierten, vergleichsweise staatsnahen Grossystems elektronischer Medien, das einer ursprünglich – und noch immer – sehr titelreichen Presse als einem System von Privatunternehmen gegenübersteht. Eine Vermehrung der Rundfunkorganisationen, möglicherweise um privatwirtschaftlich verfasste Anbieter, entspräche also bis zu einem gewissen Grad der Wiederherstellung des früheren, staatsferneren Zustandes. Darum brechen an dieser Frage auch die ordnungspolitischen Gegensätze von rechts und links mit besonderer Schärfe auf.

Medienpolitisch bedeutsam für den Zustand des schweizerischen Mediensystems ist auch die Gegenläufigkeit von Differenzierungs- und Konzentrationsbewegungen. Eröffnet einerseits das Vorhandensein neuer Sendekanäle die informationsgesellschaftlich so wesentlichen Differenzierungschancen des Mediensystems, so hat andererseits der Umstand, dass seit längerem nur noch günstige Abdeckungsverhältnisse bzw. eine bestimmte Auflagenhöhe das wirtschaftliche Überleben von Printmedien verbürgen, Entdifferenzierungsprozesse zur Folge. Die Pressekonzentration wird unter diesen Bedingungen und erst noch in einem Land, dessen demokratisches System traditionellerweise mit Pressevielfalt in Zusammenhang gebracht wird, mit Notwendigkeit zum medienpolitischen Dauertraktandum. An der vieljährigen Auseinandersetzung um Presseförderung[24] kommt daher natürlich auch das Unternehmen Medien-Gesamtkonzeption nicht vorbei, obwohl auch gegenläufige Entwicklungen innerhalb des schweizerischen Pressesystems nicht zu übersehen sind: Zum einen finden Parteipositionen, zumal solche, die früher von der praktisch eliminierten sozialdemokratischen Presse vertreten wurden, in

24 Vgl. den Bericht der Expertenkommission für die Revision von Artikel 55 der Bundesverfassung vom 1. Mai 1975 „Presserecht. Presseförderung", hrsg. vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, und seinen Anhang.

manchen Forumsblättern, wie etwa dem Zürcher Tages-Anzeiger, Berücksichtigung, zum andern haben die nichtinstitutionalisierten politischen Bewegungen der jüngsten Zeit ihr publizistisches Gegenstück in Gestalt der sogenannten Alternativpresse erhalten[25], die – wie auch Video-Gruppen – publizistische Einbussen an und in Grossmedien durch eine wachsende Vielfalt von Kleinmedien bis zu einem gewissen Grad wettmachen. Die schweizerische Filmindustrie, freilich, bedarf zu ihrem Überleben in mannigfacher Hinsicht der Unterstützung, die ihr aus kulturpolitischen Gründen in gewissem Grade auch gewährt wird.

Im Zusammenhang mit den Problemen um Konzentration und Differenzierung des schweizerischen Mediensystems zeichnen sich sowohl Defizite in der publizistischen Versorgungsgerechtigkeit der verschiedenen Regionen und Bevölkerungssegmente wie des Verhältnisses von Unternehmensführung und Redaktionsfreiheit in publizistischen Organisationen ab. Allerdings lassen sich bei den sehr ungleich strukturierten verschiedenen schweizerischen Kommunikationsräumen und der Tendenz von Mediensystemen, in Agglomerationen zu kumulieren, offenbar keine egalitären Versorgungsideale verwirklichen. Auch lassen sich die Probleme der sogenannten inneren Pressefreiheit natürlich nicht auf einen simplen Arbeitgeber-/Arbeitnehmer-Konflikt reduzieren, ebensowenig wie die Verlegerrolle auf diejenige des Kapitalgebers und diejenige der Redaktion als der allein publizistisch Verantwortlichen und Hort der Freiheit[26]. Auch an die Folgen der Vergewerkschaftlichung der SRG-Journalisten hinsichtlich der Leistungsfähigkeit und Flexibilität dieser Medien ist zu denken, so dass hier bei einer ausufernd ideologisierten Diskussion sehr starke Zielkonflikte zu meistern wären. Schon die Expertenkommission zur Revision von BV Art. 55 hat denn auch in den siebziger Jahren den Problemkomplex der inneren Pressefreiheit ausgeklammert.

Schliesslich darf auch eine knappe Übersicht über die medienpolitisch relevanten Struktur- und Funktionsprobleme des schweizerischen Kommunikationssektors nicht darüber hinweggehen, dass an den verschiedensten Stellen der öffentlichen Kommunikationsprozesse – auch die Expertenkommission tut dies – Schwachstellen erkannt werden. Als solche werden u. a. eine geringe Informationsbereitschaft der Verwaltung, aber auch Ausbildungsmängel der Journalisten und ungenügende Kompetenz der Rezipienten genannt. All dies verhindert offenbar die Optimierung von publizistischer Kommunikation auf der Ebene des einzelnen Prozesses.

25 Konrad Fisler/Liselotte Suter, *Alternativpresse in der deutschsprachigen Schweiz,* Lizentiatsarbeit am Publizistischen Seminar der Universität Zürich, Zürich 1978.

26 Elisabeth Noelle-Neumann, *Innere Pressefreiheit 1973,* Allensbach 1974, S. 39 f.; Rüdiger Niemann „Vom journalistischen Gesinnungsschutz zur publizistischen Entmündigung des Verlegers", *Publizistik aus Profession,* hrsg. von Gertraude Steindl, Düsseldorf 1978, S. 85–112.

II. Die Medien-Gesamtkonzeption als Regelungsinstrument

1. Teil- und Gesamtlösungen

Auf dem Hintergrund der geschilderten Entwicklungen ist es wohl leicht einsehbar, warum auch in der Schweiz die medienpolitischen Anstrengungen zugenommen haben, aber nur sehr bedingt erfolgreich gewesen sind. Zum ersten sind es ja sehr unterschiedliche Interessen, sowohl solche ausserhalb des Mediensystems als auch innerhalb desselben, die von dessen Leistungen befriedigt werden müssen. Bereits das Berufsfeld der Journalisten ist so vielfältig geworden, dass ihr Zusammenschluss in *einem* Verband bzw. die Durchsetzung einer einheitlichen Verbandspolitik je länger desto unwahrscheinlicher erscheint. Und was für die Journalisten zutrifft, gilt in kaum geringerem Mass für die Zeitungs- und Zeitschriftenverleger, die unter härter werdenden Konkurrenzbedingungen auch nur bedingt zu gemeinsamen Problemlösungen finden. Die Konfliktregelung zwischen diesen beiden Gruppen, wie sie der Kollektivvertrag aus dem Jahre 1979 vorsieht, vermag daher, wie etwa die Verstösse gegen Art. 15 belegen [27], nur bedingt zu spielen, und auch manche gestalterische Aufgaben, wie die von Art. 53 postulierte berufliche Aus- und Weiterbildung, bleiben weitgehend blosses Postulat [28]. Was schliesslich die verschiedenen Medien anbelangt, so scheinen die darin Tätigen auch weiterhin in recht unterschiedlichen Bewusstseinswelten zu leben: hier Presse, dort elektronische Medien [29], so dass auch mentalitätsmässig medienübergreifende Regelungen auf Widerstand oder schlicht auf Unverständnis stossen können.

Dazu kommt aber noch, dass in der Schweiz, wie in den umliegenden Ländern auch, Medienpolitik in starkem Mass nachgeordnete, abgeleitete und damit auch von andern Materien und Interessen überfremdete Politik ist [30]. Charakteristisch ist schon ihre Aufteilung auf verschiedene Departemente, von denen damit auch schon recht unterschiedliche Regelungsideen und -normen in die Medienpolitik einströmen. Weil die Publizitätsbedürfnisse der verschiedenen Organisationen in Politik, Wirtschaft und Kultur ständig zunehmen, die Konkurrenz um öffentliche Aufmerksamkeit wächst und diese

27 Solche ereignen sich sowohl bei der Entlassung von Chefredaktoren wie anlässlich von Zeitungsfusionen.

28 Vgl. die diesbezüglichen Befunde in Ulrich Saxer/Michael Schanne, *Journalismus als Beruf*, Materialien 14 der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption, Bern 1981, S. 119 f.

29 Ulrich Saxer/Walter Hättenschwiler, „Die Zukunft der schweizerischen Massenkommunikation im Lichte der Delphi-Umfrage SGKM", *Materialien zur Zukunft der Massenkommunikation in der Schweiz*, von Ulrich Saxer/Matthias F. Steinmann/Walter Hättenschwiler, Bern-Stuttgart 1978, S. 165 f.

30 Ulrich Saxer, *a. a. O. (1981 a)*, S. 77 f.

Publizitätsintentionen natürlich sehr oft gegensätzlich sind, steigt auch der Druck auf das Mediensystem, werden die Bemühungen von aussen massiver, Medienregelungen im Sinne der eigenen Informationsinteressen zu erzwingen. International nachweisbar[31], und also nicht auf das Beispiel Schweiz beschränkt, ist z. B. der verschärfte Zugriff der Vertreter des politischen Systems auf die elektronischen Medien, von deren Unterstützung sie sich für die Verwirklichung ihrer politischen Ziele immer elementarer abhängig fühlen. Auf dem Wege zur Informationsgesellschaft wird Medienpolitik aus verständlichen Gründen mehr und mehr als Staatspolitik definiert und betrieben. Anderseits haben nicht zuletzt publizistische Illegitimierungspraktiken gegenüber der Wirtschaft deren Legitimationsbedarf entschieden gesteigert und damit auch denjenigen nach publizistischem Goodwill. Dass sich Konzerne oder Banken ihre Zeitungen halten, erscheint denn auch in der Schweiz sowenig ausgeschlossen wie ein entsprechend stärkeres Engagement der Ge-Gerade das Vernehmlassungspatt der Expertenkommission über eine Verordnung für Rundfunk-Versuche im Jahre 1981 zeigt aber auch, welches das Hauptergebnis des unterschiedlichen Interessendrucks in Richtung einer neuen Medienregelung sein kann, nämlich Resultatslosigkeit, gegenseitige Neutralisierung, ja Lähmung.

Daran trägt aber auch massgeblich ein weiterer Umstand schuld, der seinerseits die Überfremdung von Medienpolitik mitverursacht: deren Legitimationsdefizit. Nach wie vor stellen medienpolitische Massnahmen in Demokratien, liberalen zumal wie der Schweiz, besonders problematische Staatsakte dar, und noch immer ist mancherorts die Überzeugung nicht ausgestorben, *keine* Medienpolitik sei die beste Medienpolitik[32]. Medienpolitik soll ja einen Zustand des Mediensystems sichern, der in erster Linie durch Freiheit vom Staate gekennzeichnet ist. Staatliche Medienpolitik gerät unter diesen Umständen leicht in den Verdacht, eher das Interesse des Staates als dasjenige der Medien zu verfolgen und tendiert daher auch zur Verschleierung ihrer Massnahmen, eben z. B. unter kultur- oder wirtschaftspolitischen Titeln und Argumenten. Die Unsicherheit, was legitimerweise noch diesem Regelungszusammenhang zurechnet, geht denn auch soweit, dass bereits die Definitionen von Kommunikations- bzw. Medienpolitik erheblich variieren. Hier wird daher folgende Umschreibung vorgeschlagen: Kommunikationspolitik ist ein je nach Gesellschaftstyp unterschiedlich weiter Ordnungs- und

31 Vgl. z. B. Peter Radunski, „Wahlkampfentscheidung im Fernsehen" und Walter Ruhland, „Über-parteilich den Parteien zu Diensten", beide in *Politik und Kommunikation,* hrsg. von Wolfgang R. Langenbucher, München 1979; Rudolf Rass/Jochen Wittig, „Die Rolle der Parlamente als Delegationsorgane der Rundfunkgremien", *Rundfunkpolitische Kontroversen. Zum 80. Geburtstag von Fritz Eberhard,* hrsg. von Manfred Kötterheinrich et al., Frankfurt a. M. 1976.

32 So z. B. Johannes Gross in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung" vom 8. Dezember 1971.

Gestaltungszusammenhang, vornehmlich in Form von staatlichen Massnahmen und in erster Linie auf die publizistischen Medien bezogen, zum Zwecke der von unterschiedlichen Wertvorstellungen geleiteten Optimierung von Kommunikation, vor allem der öffentlichen. Diese akzentuierende Begriffsbildung sucht der grundsätzlichen Variabilität des Umfangs dieses Handlungszusammenhangs Rechnung zu tragen, die u. a. auch zur Folge hat, dass es zentralere und peripherere, besser und weniger gut legitimierte medienpolitische Akteure gibt, von den Trägern politischer Entscheidungsrollen über die Experten- und externen Interessenvertreter mannigfacher Schattierung bis zum breiten Publikum, auf das sich die erstgenannten bei ihren Regelungsvorschlägen alle berufen und dessen Erwartungen bezüglich der Medien so diffus und dessen Mediennutzungsmuster so vieldeutig sind. Die überkommene Legitimationsschwäche von Medienpolitik und ihr entsprechend bescheidener Institutionalisierungsgrad, seinerseits ablesbar an der wenig distinkten Ausdifferenzierung von Medienpolitik als spezifisches Handlungssystem, führen denn auch dazu, dass bereits der Gegenstand, das Regelungsobjekt der Medien-Gesamtkonzeption schlecht definiert ist [33]. Es dauerte z. B. einige Zeit, bis man sich im Schosse der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption einig wurde, den Medienbegriff auch auf die Institution Theater auszudehnen, sei wohl inopportun, zwischen Medien- und Kulturpolitik immerhin zu differenzieren.

Dass unter diesen Umständen medienpolitische Probleme, wie sie sich im Gefolge des beschriebenen exogenen und endogenen gesellschaftlichen Wandels immer häufiger gestellt haben, in der Schweiz wie anderswo, partikulär, widersprüchlich und wenig erfolgreich angegangen worden sind, kann nicht erstaunen. Man ist versucht, geradezu von einer Walstatt gescheiterter medienpolitischer Vorhaben zu sprechen, allein schon wenn man das vergangene Jahrzehnt überblickt. Auf der Strecke geblieben ist nicht nur die Revision von Art. 55 BV mit der damit verbundenen Presseförderung, sondern sind auch die Versuche, die bestehende Rundfunkregelung verfassungs- und gesetzmässig abzustützen, und die Revision des seit 1963 gültigen Filmgesetzes hat seit 1978 ebenfalls noch nicht zu einem entsprechenden Entwurf geführt. Um so lauter ist in dieser Zeit im Gefolge der erwähnten Defizite und kommunikationstechnologisch-wirtschaftlichen Weiterentwicklungen der Ruf nach einem juristischen Instrumentarium geworden, das zumindest die Entscheidung von hängigen Konzessionsgesuchen im neuerschlossenen Frenquenzraum gestattet und überhaupt das medienpolitische Handeln des Bundes vom Odium des Rechtlosen und relativ Willkürlichen befreit.

Dem Rekurs des Gesamtbundesrates vom 9. August 1978 auf konzeptionelle Politik als Reaktion auf übermässigen Entscheidungsdruck und einen Problemlösungsbedarf, der mit Einzellösungen nicht mehr zu bewältigen

33 Dies belegt z. B. die monumentale „Kommunikationspolitik" von Franz Ronneberger, Bände I und II, Mainz 1978 und 1980.

ist[34], darf denn auch die Folgerichtigkeit nicht abgesprochen werden. Es wurde also auf Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) in diesem Monat eine Expertenkommission für die Erarbeitung einer Medien-Gesamtkonzeption eingesetzt, nach bewährtem Muster in ihrer personellen Zusammensetzung die verschiedenen Landesteile und Interessen repräsentierend, deren Arbeit auch 1982 erst einen Teilabschluss finden wird. Ihr Auftrag ist aber auch umfassend genug, hat sie doch den Ist-Zustand des gesamten schweizerischen Mediensystems und die Entwicklungstendenzen zu erfassen und zu analysieren, in Berücksichtigung dieser Ergebnisse einer Medien-Gesamtkonzeption für die Schweiz zu entwerfen, daraus ihre Vorschläge für die künftige Gestaltung des schweizerischen Medienrechts abzuleiten, die entsprechenden Bestimmungen in mehreren Varianten zu formulieren und endlich jene Massnahmen auszuscheiden, die ohne Änderung auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe verwirklicht werden können oder zur späteren Behandlung zurückgestellt werden müssen. Nicht genug damit: Persönlichkeits- und Datenschutzgesetzgebung sowie das Urheberrecht und weitere Rechtsgebiete sind als medienrelevant mitzubedenken, in Abstimmung mit entsprechenden Revisionsarbeiten anderer Kommissionen. Und schliesslich, weil der Entscheidungsdruck auch während der mehrjährigen Kommissionsarbeit anhielt und sich noch verstärkte, wurde gemäss Verfügung des EJPD der ursprüngliche Kommissionsauftrag noch erweitert und zeitlich vorzuziehende oder provisorische Lösungen im Bereich des Kabelrundfunks zu erarbeiten, sowie auch bereits einen Vorentwurf für die Ausführungsgesetzgebung zum Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen, der Kommission für eine Medien-Gesamtkonzeption überbunden. Gerade in diesen Erweiterungen des ursprünglichen Kommissionsauftrags sowie im Ausbleiben fälliger politischer Entscheidungen zeigt sich allerdings, wie rasch ein solch umfassendes medienpolitisches System wie es eine Medien-Gesamtkonzeption ist, partikuläre Entscheidungsmöglichkeiten blockiert, ohne die fortgesetzte Veränderung des Regelungsgegenstandes doch aufhalten zu können.

Gesamtkonzepte sind eben politische Handlungssysteme, die sich in verschiedener Hinsicht von den sonst in der Schweiz üblichen partikulären politischen Aktionen unterscheiden. Die Frage nach der Eigenart und den Typen von medienpolitischen Systemen, d. h. der abgrenzbaren Handlungszusammenhänge um die Optimierung der Medienordnung ist damit zugleich gestellt. Es handelt sich bei ihnen um Strategiesysteme, mittels derer bestimmte Träger mit gewissen Mitteln bestimmte Ziele zu verwirklichen trachten, wobei die beschriebenen grundsätzlichen Schwierigkeiten demokratischer Medienpolitik allenthalben zu einem starken Anwachsen der Abklärungssysteme[35] und dem Einfluss der Experten darin geführt hat, weil z. B.

34 Ulrich Klöti, *a. a. O.*, S. 1 f.

35 Besonders bekannt sind in dieser Beziehung die immer wieder verschobenen sogenannten Pilotprojekte zur Kabelkommunikation in der Bundesrepublik Deutschland.

schon das Gleichgewicht des Presse-Gesamtsystems so labil geworden ist, dass scheinbar kleinste Eingriffe, etwa bei den Posttaxen, seine Gesamtqualität entscheidend verändern können. Seit 1975, dem Jahr, da die Expertenkommission für die Revision von Art. 55 BV ihren Bericht über Presserecht und Presseförderung vorgelegt hat, ist im Gefolge der neuen Medientechniken, die durch zusätzliche Merkmalskombinationen die alten Mediengrenzen verunklären, auch das Bewusstsein für die intermedialen Zusammenhänge, allen medienspezifischen Mentalitätsresiduen zum Trotz, gewachsen. Mit den Strukturen der Werbewirtschaft kann sich ja z. B. die Presse nur angemessen auseinandersetzen, wenn sie auch das diesbezügliche Verhalten der elektronischen Medien miteinbezieht. Schliesslich ist noch über die medienpolitischen Systeme in der Referendumsdemokratie zu sagen, dass diese in extremem Mass konsenssuchende Systeme sein müssen, soll ihnen irgendein Realisierungserfolg beschieden sein. Darum wurde die Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption gewissermassen als Mikrokosmos der in Frage kommenden Interessen konstituiert. Erschwerend kommt ja noch dazu, dass die publizistischen Medien als Objekte der Regelungsvorschläge zugleich, kraft ihres Eingriffsvermögens in den politischen Prozess, in starkem Masse Subjekte von deren Realisierung bzw. Verhinderung sind.

Eine Medien-Gesamtkonzeption, die alle diese Schwierigkeiten meistern und anders als die partikulären früheren Lösungsvorschläge tatsächlich zu einer umfassenden neuen medienrechtlichen Ordnung in der Schweiz führen soll, muss demzufolge auf jeden Fall bereits ein hohes Mass an Eigenkomplexität aufweisen, immer im Sinne des bereits erwähnten „law of requisite variety". Die Verdoppelung der an sich schon sehr grossen Expertenkommission durch eine sie unterstützende wissenschaftliche Recherchegruppe, bekundet zumindest den Willen des Bundesrates, es in dieser Beziehung nicht am Notwendigen fehlen zu lassen. Dazu muss aber auch, abgesehen von der starken und repräsentativen Trägerschaft, Normkongruenz der Vorschläge, d. h. deren Abstimmung auf die sonstige institutionelle Ordnung der Gesellschaft gegeben sein, was zugleich einen sorgfältigen Interessenausgleich voraussetzt. Dieser wiederum kommt erst bei ausreichender Konkretisierung der Medien-Gesamtkonzeption zum Tragen, da vitale Interessendifferenzen gewöhnlich erst auf der Ebene der verschiedenen Medien wahrgenommen werden. Die Ziele müssen dabei bestimmt, operationalisierbar, revidierbar und in dem Sinne widerspruchsfrei sein, dass sie sich gegenseitig nicht ausschliessen, während die Mittel zu ihrer Realisierung in ideeller Hinsicht mit der Konzeptorientierung kompatibel, in ihren Auswirkungen zielgenau und in ihrem Aufwand überdies ökonomisch sein sollten [36]. Und selbst wenn die schweizerische Medien-Gesamtkonzeption alle diese Forderungen erfüllen sollte, ist ihre partielle oder ganzheitliche Verwirklichung durch das politische System noch keineswegs gesichert, hingegen erhält dann die Regierung mit ihr wenig-

36 Ulrich Saxer, *a. a. O., (1980)*, S. 356.

stens ein Instrument in die Hand, das sie – falls das ihr Handlungsspielraum zulässt – von einer bloss reaktiven und kasuistischen zu einer prospektiven und systematischen Medienpolitik vorstossen liesse.

2. *Ziele und Konzepte*

Die Vielfalt und in mancher Hinsicht auch Polarisiertheit der medienpolitischen Interessen in der Schweiz hat den Zielfindungsprozess in der Expertenkommission sehr erschwert. Insbesondere tun sich ja, wenn Medienpolitik zugleich weitgehend als Gesellschaftspolitik verstanden und praktiziert wird, weltanschauliche Gräben auf, die kaum mehr von gemeinsamen Zielvorstellungen überbrückt werden können. Vor die Möglichkeit gestellt, als Zielobjekt ihrer Bemühungen wünschenswerte Zustände des Mediensystems, der Bevölkerung oder der Gesellschaft überhaupt zu definieren [37], entschloss sich denn auch die Kommissionsmehrheit für das erstere und damit für ein vergleichsweise restriktives Verständnis von Medienpolitik, wie es auch am ehesten der überkommenen liberalen Auffassung entspricht. Um bestmögliche kommunikative Leistungen für die Individuen, Kollektive, Teilsysteme und das Gesamtsystem Schweiz erbringen zu können, soll die Gesamtkonzeption dafür sorgen, dass das schweizerische Mediensystem ein Maximum an kommunikativer Freiheit, aber auch an kommunikativer Teilhabe, ermöglicht, mit maximaler Flexibilität funktioniert und zugleich von einem Maximum an Kompetenz getragen ist, indes ohne einen unverhältnismässigen Aufwand zu bedingen.

Es wird sofort deutlich, dass gegen diese Ziele im einzelnen nur von wenigen Seiten Widerspruch geäussert werden dürfte, entsprechend der weiteren Kommissionsmaxime, sich auf konsens- oder zumindest mehrheitsfähige Ziele zu konzentrieren. Daraus resultiert ein Katalog relativ unbestrittener Postulate, deren Verwirklichung aber nur partiell, nach einem schon sehr viel kontroverseren Festlegungen von Prioritäten, möglich ist. Die Gegensätze in dieser Hinsicht sind denn auch so gross, dass das pragmatische Mehrheitskonzept im Bericht der Expertenkommission von einem (linken) Alternativ- und einem (rechten) Wettbewerbsmodell flankiert wird, um zumindest die Bandbreite der medienpolitischen Hauptoptionen abzudecken.

Auf einer zweiten Ebene, nämlich derjenigen der Kommunikationsprozesse, werden die Ziele zur Optimierung der Elemente derselben, also von Rezipienten, Medienschaffenden, Medien und Aussagen formuliert, die strukturelle Zieldimension also durch die prozessuale ergänzt. Von diesen insgesamt 15 Einzelzielen heisst etwa das letzte unter dem Element „Rezipienten", es seien negative Auswirkungen der medienvermittelten Kommunikationsprozesse auf die verschiedenen Empfängerkategorien im Rahmen einer

37 Ulrich Saxer, *a. a. O. (1981a)*, S. 82/3.

freiheitlichen Medien-Gesamtkonzeption nach Möglichkeit zu vermeiden. Das Prinzip der subsidiären Regelung wird in einer solchen Forderung ebenso deutlich wie in der Allgemeinheit der Formulierung die damit zu lösende Operationalisierungsproblematik. Während die Konzepte, die aus diesem Zielsystem und der damit verbundenen Evaluation von Mitteln resultieren, den Konzeptbezug noch konsequent ausweisen, so ist dies bei den juristischen Realisierungsinstrumenten von Teil III des Berichts häufig nur noch bedingt der Fall, interveniert doch dort die juristische Regelungstradition in den überwiegend sozialwissenschaftlich gesteuerten Konzeptualisierungsprozess von Teil II. Überhaupt ist die Abstimmung des Ist-, Soll- und Realisierungsteils des Berichts von 1982 nicht so perfekt, dass nicht gewisse unterschiedliche Auffassungen der betreffenden drei Subkommissionen erkennbar würden. Die vielen Hinweise auf abweichende Minderheitsmeinungen verraten ohnehin noch einmal, dass Konsens zwischen den unterschiedlichen Positionen und Rollenträgern nur bedingt herzustellen ist, was bereits einige Bedenken hinsichtlich der künftigen Realisierung der Medien-Gesamtkonzeption weckt.

Diese ist überblickshaft in Abbildung 1: Die schweizerische Medien-Gesamtkonzeption dargestellt. Vom alles umfassenden Zweck über die einzelnen Ziele, die die zu seiner Verwirklichung anzustrebenden Systemzustände umschreiben, setzt sich die Konzeption konsequent über die verschiedenen Konzeptebenen fort. Die medienübergreifenden Konzepte, das eine strukturell, das andere prozessual ausgerichtet, sorgen dafür, dass tatsächlich eine Medien-Gesamtkonzeption durchgesetzt wird und nicht die Partikulärinteressen der verschiedenen Medien unkoordiniert wie eh und je durchschlagen. Liberalen Geistes sind dabei insbesondere die drei Hauptzielrichtungen: Freiheitlichkeit soweit möglich, staatliche Regulierung soweit nötig, Unterstützung soweit unerlässlich. Die Konkretisierung dieser drei Prinzipien über alle Konzeptstufen erweist sich dann freilich im Zeitalter des Sozialstaates als ausserordentlich konflikthaltiges Geschäft.

Dies zeigt sich schon bei den verschiedenen Medienkonzepten. Grundsätzlich wird die bestehende privatwirtschaftliche Presseordnung bejaht, aber offenbar nur von der Kommissionsmehrheit. Umgekehrt wird das relativ avantgardistische Konzept „elektronische Medien", das u. a. im Gegensatz zum bestehenden Zustand eine klare institutionell-organisatorische Trennung zwischen technischer Übermittlung, Programmverbreitung und Programmproduktion vorsieht und damit die alten, als zu wenig flexibel beurteilten Strukturen der SRG radikal durch neue ersetzt, wiederum von einer Minderheit mit dem Hinweis auf die Wünschbarkeit der Beibehaltung eines „quasiöffentlichrechtlichen" Rundfunksystems pariert und teilweise abgelehnt. Ganz deutlich werden auch hier Gegensätze zwischen „rechter" und „linker" Medienpolitik erkennbar, wie sie sich etwa auch in der Bundesrepublik Deutschland ausgeprägt haben. Bei den Konzepten für Spezialmedien lässt sich im besondern das Bestreben der Konzeptmacher erkennen, Leistungen, die von den genannten aktuell-universellen Medien nur in beschränktem Mass

Abbildung 1: Die schweizerische Medien-Gesamtkonzeption

Zweck des schweizerischen Mediensystems

Optimale kommunikative Leistungen für Einzelne, Kollektive, Teilsysteme und die Schweiz als Gesamtheit

Zielsystem

Zielsetzungen für Mediengesamtsysteme
- Maximum an Freiheit
- Maximum an Kompetenz
- Maximum an Flexibilität
- Maximum an Teilhabe
- Verhältnismässiger Aufwand

Zielsetzungen für Elemente der Kommunikationsprozesse
- Rezipienten z. B. Lösung von Integrationsproblemen
- Medienschaffende z. B. Ausbildungs- und Berufssituation
- Medien z. B. Keine Beeinträchtigung der vom gesamten Mediensystem erwünschten Leistung
- Aussagen z. B. Staatliche Verbote unzulässig

Medienübergreifende Konzepte

Konzept „Prioritäten im Mediengesamtsystem" (Strukturelle Massnahmen
- Freiheitlichkeit soweit möglich
- Staatliche Regulierung soweit nötig
- Staatliche Unterstützung soweit unerlässlich

Konzept „Kommunikationsprozesse" (Optimierende Massnahmen)

Konzept „Gesamtprozesse" (Gestaltungsmodalitäten für alle Medien)
- Freiheitlichkeit
- Chancengerechtigkeit
- Versorgungsgerechtigkeit
- Wettbewerbsgerechtigkeit
- Missbrauchsvermeidung

Konzept „Elemente Komm. Prozesse" (Möglichkeiten zur Optimierung)
- Rezipienten z. B. umfassende medienpädagogische Instruktion
- Medienschaffende z. B. ausreichende Aus- und Fortbildung
- Medienorganisation z. B. Wettbewerbsechtheit
- Medienproduktion z. B. Unzulässigkeit staatlicher Verbote
- Distribution z. B. Garantie publizistischer Grundversorgung

Einzelne Medienkonzepte

Presse
elektronische Medien
Buch
Film
Plakate, Flugblätter
mediale Dienstleistungen

Juristische Realisierungsinstrumente

erbracht werden, zusätzlich zu sichern. Zu diesem Zweck werden Regulierungs- und Unterstützungsmechanismen in eher stärkerem Mass vorgesehen als bei den ersteren, so etwa die allgemeine Preisbindung beim Buch, damit ein titelreiches Lager im Sortimentsbuchhandel erhalten bleibe. Zur Filmförderung wiederum werden ausdrücklich neben der Erhöhung der Beiträge an die Produktion auch Anstrengungen zur Hebung der Kompetenz und des Interesses des Publikums gefordert. Hier kommt wie an verschiedenen andern Stellen des Konzepts das medienpädagogische Anliegen zum Zuge, im Zusammenhang mit dem Buch und der Förderung der Lesekultur auch unter Berufung auf die Wissenskluft zwischen Lesern und Nichtlesern. Dass in die ganze Konzeptarbeit auch mediale Dienstleistungsbetriebe wie die PTT und die nationalen Nachrichtenagenturen einbezogen werden, ist im übrigen selbstverständlich, wobei bei der Rolle der ersteren erwartungsgemäss auch wieder unterschiedliche Auffassungen bezüglich solcher nationaler Monopole anklingen. Schliesslich werden diese Konzepte auf einer weiteren Ebene um entsprechende Realisierungsinstrumente angereichert, die dann vor allem in juristische Form gebracht werden. Weil der Weg vom Gesamtzweck bis zur Gesetzesformulierung von Realisierungsinstrumenten so lang ist, bereitet es denn auch zusätzliche Schwierigkeiten, immer den Gesamtzusammenhang zu erkennen.

Die Art, wie hier konzeptualisiert worden ist, lässt sich im übrigen z. B. am Konzept „elektronische Medien" noch weiter verdeutlichen. Priorität wird hier der Gewährleistung der Medien- und Leistungsvielfalt eingeräumt, was zu der – vor allem hinsichtlich der neuen Kommunikationstechniken wichtigen – Maxime führt, es seien bestehende Medien nach Massgabe ihrer kommunikativen Leistungen in ihrem Bestand zu wahren, neue gemäss ihrem vermuteten kommunikativen Beitrag zu fördern. Der Leistungsansatz bzw. die Funktionsorientierung, die der Medien-Gesamtkonzeption zugrundeliegt, bildet also selbstverständlich auch hier den Ausgangspunkt. Ferner sind drei Annahmen wegleitend, nämlich eine publizistische Grundversorgung müsse überall gewährleistet sein, die drahtlose Versorgung bleibe noch auf viele Jahre bestehen und die finanziellen Mittel des elektronischen Mediensystems blieben beschränkt. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen wird nun ein Regelungssystem entworfen, mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass zu dessen Funktionieren die Verwirklichung aller vorgesehener Mechanismen unerlässlich sei. Damit charakterisiert sich diese Medienpolitik zumindest in diesem Konzept wirklich als systematische und nicht bloss als additive, was sie dann aber in Widerspruch zur vermutlich nur stückweisen, politischen Realisierung der Konzeption bringt.

Jedenfalls werden fünf Strukturen vorgeschlagen, die zusammen den Regelungszusammenhang „elektronische Medien" verbürgen sollen:

1. Den verschiedenen Medien und Kanälen werden je andere Funktionsakzente zugewiesen, entsprechend ihrem spezifischen Leistungsvermögen

und im Sinne der Förderung von Funktionsvielfalt. Darum werden etwa dem Kabelfernsehen nicht exklusiv, sondern lediglich als Programmschwerpunkt lokale Information, Service und Unterhaltung überbunden, um weder die Dynamik der Medienentwicklung noch die Konkurrenz zu behindern.

2. Die Konzessionierung der weiterhin knappen Sendefrequenz wird, nicht zuletzt auch der beschränkten Wirtschaftsmittel des Mediensektors wegen, fortgeführt, wobei eben die Funktionen der technischen Übermittlung, der Verbreitung und der Produktion auch organisatorisch getrennt werden sollen. Der Übergrösse der SRG wird so gesteuert, die Flexibilität ihrer Strukturen erhöht, eine konkurrierende, vielfältige Produktion ermöglicht und auch eine arbeitsteilige Bewältigung der vielen anfallenden Aufgaben.

3. Damit die von der SRG bisher erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen auch in Zukunft gesichert sind, kommen nur Konzessionträger in Betracht, die bereit sind, etwaige Gewinne im Mediensektor zu re-investieren. Ferner sollen unerlässliche gemeinwirtschaftliche Leistungen durch Umverteilung von Einnahmen in den Mediensektor und durch einen staatlich mitzuspeisenden Medienfonds garantiert werden.

4. Die für eine angemessene Konzessionierungspraxis nötigen Unterlagen einzuholen, und die Verteilung der finanziellen Mittel im Sinne der Konzeptziele sind Aufgaben einer eidgenössischen Medienkommission mit entsprechendem Sachverstand und politischem Gewicht.

5. Die Erfüllung des jeweiligen Programmauftrags durch die Konzessionsträger wird dabei von der bereits in den Entwürfen von Verfassungsartikeln zu Radio und Fernsehen der Jahre 1976 und 1980 geforderten Beschwerdenkommission überwacht.

Der Logik des Konzepts „elektronische Medien" gemässer wäre es natürlich, Element 5 als Teil der 4. Struktur zu begreifen. Da indes von den politischen Akteuren verschiedenster Observanz die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz für ein unentbehrliches Mittel zur Entspannung der Beziehungen zwischen den elektronischen Medien und ihrer Umwelt gehalten wird, muss dieser politischen Realität auch konzeptuell im Sinne der genannten Anforderungen an Gesamtkonzeptionen Rechnung getragen werden. Damit rücken denn auch einmal mehr die politischen Chancen eines solchen Unternehmens ins Gesichtsfeld.

Gerade eine Struktur wie eine eidgenössische Medienkommission oder auch nur schon der Vorschlag einer gewissen Zentralisierung der medienpolitischen Aktivitäten des Bundes rufen ja bereits im Vorbereitungsstadium lauten Befürchtungen, hier gehe es um die Etablierung eines eidgenössischen Medienvogts [38]. Einer verstärkten Durchsetzung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung wiederum erwachsen nicht nur aus deren Kreisen Widerstände. Die Regelung der von der Kommission zur Revision von BV Art. 55 vorsichtshalber noch ausgesparten Inneren Pressefreiheit kann schliesslich nur geteilte Zustimmung erhalten, da hier schlechthin unvereinbare Positionen sich gegenüberstehen. Eine Hauptfolge des 1982 – mit einiger Verspätung auf den Verfahrensplan – erscheinenden Kommissionsberichts dürfte denn auch ein widersprüchliches und in manchem sicher sehr kritisches öffentliches Echo und damit eine nur beschränkte medienpolitische Handlungsbereitschaft der Politiker sein. Den extrem hohen Konsensbedarf eines solchen medienpolitischen Gesamtsystems zu erreichen, wird höchstwahrscheinlich auch dieser Konzeption nicht gelingen, die, wiewohl so massgeblich auf Konsens angelegt, z. B. das Problem Werbung in den Medien einfach nicht zu entscheiden vermag, da es zu umstritten ist. Es ist daher anzunehmen, dass günstigenfalls einzelne Elemente aus ihr und erst noch mit erheblicher Verspätung auf den ursprünglichen Datenplan realisiert werden. Damit wird allerdings auch das Gesamtziel, das mit konzeptueller Politik jeweils anvisiert wird, auf jeden Fall nur in Teilen erreicht werden.

Angesichts der im ersten Bericht der Medienkommissions-Ergänzungsberichte, insbesondere zur Radio- und Fernsehgesetzgebung, sind ja im Zuge der Erweiterung des ursprünglichen Kommissionsauftrags in Aussicht gestellt – umschriebenen juristischen und politischen Realisierungsinstrumente scheint dies allerdings nicht so gravierend zu sein, da diese auch erst Konzeptteile konkretisieren. Hingegen wird sich bei diesen Vorarbeiten zur Radio- und Fernsehgesetzgebung schon mit grösserer Stringenz erweisen, wie durchsetzungsfähig wichtige Konzeptideen sind. Bis zur Annahme eines solchen Gesetzes durch das Volk ist ja bekanntlich noch ein weiterer, sehr beschwerlicher Weg zurückzulegen. Dass der auf Radio und Fernsehen bezogene Konzeptteil besonders viele Neuerungen enthält und damit auch besonders viele Interessen gegen sich aufbringt, denen grundsätzlich – wie z. B. Repräsentanten „linker" Medienpolitik – die Erhaltung des Status quo im Bereich der elektronischen Medien dienlich erscheint, dürfte seine Inkraftsetzung noch weiter erschweren. Man wird daher auf jeden Fall gut daran tun, den Enderfolg nicht nur an dem tatsächlich in juristischen Paragraphen aufscheinenden Konzeptgehalt zu messen, obwohl dies natürlich der Hauptindikator für die politische Qualität des Unternehmens Medien-Gesamtkonzep-

38 Vgl. etwa das Presseecho auf das Postulat von O. Guntern am 29. Januar 1982.

tion ist. Daneben müsste es aber sicher auch als höchst arbeitsintensive „Übung in Sinngebung"[39] gewürdigt und in seinen Auswirkungen auf das medienpolitische Reflexionsniveau in der Schweiz beurteilt werden. Zumindest die Regierung erhofft sich ja davon ein Beratungsinstrument. Nicht zu vergessen wäre schliesslich auch der von der empirischen Wissenschaft freilich schwer zu fassende Aspekt, wieviele dysfunktionale oder auch funktionale medienpolitische Lösungen durch dieses medienpolitische Gesamtsystem wohl verhindert worden sind. Sozialwissenschaft als Wissenschaft vom Möglichen ist ja leider aus vielen Gründen kaum entwickelt.

Überblickt man die im Hauptbericht referierten Verwirklichungsvorschläge der Medien-Gesamtkonzeption, so findet man jedenfalls eine grosse Fülle von Anregungen zuhanden des Gesetzgebers, über 30, die zudem zum Teil auch wieder schon sehr umfassende Regelungssysteme darstellen. Trotzdem ist aber zumindest die Kommissionsmehrheit, u. a. auch aus Einsicht in die begrenzte Steuerbarkeit und damit auch Normierbarkeit publizistischer Prozesse, bei der liberalen Auffassung geblieben, bei der Rechtsetzung im Medienbereich sei grosse Zurückhaltung geboten und staatliche Regelungen seien keineswegs unbedingt leistungsfördernd im Sinne des Gesamtkonzepts. Dieses sieht daher z. B. einen paritätisch besetzten Presserat vor, mit dessen Hilfe Journalisten und Verleger ihre Probleme selber regeln können sollen, und zwar nur schon deshalb, weil die sehr unterschiedlichen Verhältnisse im Pressewesen sich dem generalisierenden Zugriff des Rechts verwehren. Trotz den bekannten Schwächen solcher Selbstregulierungsorgane, vor allem was die Sanktionierbarkeit ihrer Entscheidungen betrifft, hat also die Kommission auch in dieser Beziehung am Prinzip der bloss subsidiären rechtlichen Regelung des Mediensektors festgehalten, um die mit der Normierungsmethode „Recht" unweigerlich verknüpften intensiven Kontrollen nicht in Kauf nehmen zu müssen[40].

Schwerpunkte der vorgeschlagenen rechtlichen Realisierung der Medien-Gesamtkonzeption bilden denn auch neben der erwähnten Verstärkung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung, gezielter Medienunterstützung, und der Konstituierung von Regelungsinstanzen Massnahmen zur Förderung der Qualität journalistischer Arbeit. Voraussetzung des einigermassen störungsfreien Funktionierens des schweizerischen Mediensektors bei ständig steigenden Ansprüchen an diesen ist ja dessen unablässige Leistungssteigerung, und diese muss, wenn schon auf rechtliche Normierung weitgehend verzichtet wird, durch Anhebung der journalistischen Berufskultur, durch erhöhte Professionalisierung der Medienschaffenden erreicht werden. In dieser Beziehung wird der mit Einsetzung der Beschwerdekommission Radio und Fernsehen eingeschlagene Weg, Sachkompetenz primär durch Fach- und erst sekundär

39 So verschiedentlich der Präsident der Expertenkommission für ein Medien-Gesamtkonzept, Hans W. Kopp.

40 Ulrich Saxer, *a. a. O. (1981 a)*, S. 88/9.

durch Rechtsaufsicht zu garantieren, durch die postulierten Aus- und Fortbildungsmassnahmen konsequent weiter beschritten. Ohnehin baut natürlich im empfindlichen Bereich des Medienrechts der Kommissionsvorschlag wo immer möglich auf bestehenden Regelungen oder Normierungsansätzen auf, sogar unter Verzicht auf eine einheitliche Mediengesetzgebung. Die Allgegenwärtigkeit des Eingreifens des Mediensystems in die moderne Gesellschaft erweist sich eben auch daran, dass es von den verschiedensten Seiten her sich als juristische Regelungsmaterie anbietet, damit aber zugleich stets Gefahr läuft, durch unkoordinierte oder überintensive gesetzliche Normierung in seiner Flexibilität und damit seiner Funktionstüchtigkeit beeinträchtigt zu werden.

Mit geziemender Vorsicht ist daher auch das juristische Instrumentarium zur Erhöhung der Komplexität des staatlichen Steuerungssystems entworfen, das fortan das optimale Funktionieren des schweizerischen Mediensektors im Sinne des Zielsystems, also auch freiheitlich und mit vertretbarem wirtschaftlichem Aufwand, gewährleisten soll. Dennoch wird dem Vorschlag einer analog zur Kartellkommission ausserhalb der Verwaltung angesiedelten eidgenössischen Medienkommission wohl kaum weniger Widerstand erwachsen als dem bereits erwähnten einer zentralen Medienstelle innerhalb derselben. Das Legitimationsdefizit von Medienpolitik in der Schweiz schlägt ja immer dann durch, wenn medienpolitisches de-facto-Handeln juristisch festgeschrieben werden soll, wie es rechtsstaatlicher Tradition entspräche, aber populären journalistischen und politischen Vorstellungen von Medienfreiheit zuwiderläuft. Die Verwirklichungschancen dieser Planungs-, Steuerungs- und Unterstützungsstrukturen, wie sie der Entwurf eines Medienunterstützungsgesetzes vorsieht, hängen massgeblich davon ab, wieweit in der diesbezüglichen Diskussion Unterschiede zwischen Medienförderung und Medienkontrolle plausibel gemacht werden können. Da indes diese Auseinandersetzung massgeblich von den künftigen Regelungsobjekten selber geführt wird, von denen zudem die entscheidenden Politiker in starkem Mass abhängig sind, muss befürchtet werden, die Idee, komplexe Systeme bedürften auch komplexer Regulierungssysteme, falle den publizistischen Profilierungsmechanismen und der groben Rechts-Links-Argumentation zum Opfer.

Die Gefahr, dass das in manchem der amerikanischen Federal Communications Commission[41] nachempfundene, gleichfalls professionalisierte Steuerungssystem die terrible simplificateurs herausfordere, droht auch darum, weil die in Aussicht genommenen Strukturen zur Funktionsoptimierung des schweizerischen Mediensystems auch gewisse Kosten mit sich bringen. Immerhin hat die Kommission bei ihrem Vorschlag eines Medienfonds, natürlich unter dem Eindruck der bedrängten Finanzlage des Bundes, sich grösstmöglicher Zurückhaltung im Anmelden von finanziellen Forderungen

41 Über ein solches verfügt z. B. auch das in manchem mit ähnlichen medienpolitischen Problemen wie die Schweiz ringende Kanada.

befleissigt und zugleich politisch noch stärker umstrittene Finanzierungsmodalitäten wie etwa eine Werbesteuer nicht ins Spiel gebracht. Noch so wird indes Widerstand sich auch gegen diesen Teil der Medien-Gesamtkonzeption regen.

Insgesamt muss daher immer wieder auch auf das Kompromisshafte des ganzen Unternehmens Medien-Gesamtkonzeption hingewiesen werden. Dieses beginnt, gutschweizerisch, bei der Zusammensetzung der Expertenkommission und endigt – vorläufig – beim 1982 vorgelegten Kommissionsbericht. Dessen Evaluation wird nämlich weitere Abstriche in Sachen konzeptioneller Konsequenz zwecks Beschwichtigung opponierender Kreise bringen, so dass das Gesamtkonzept vielleicht nur noch vage, falls überhaupt, die bruchstückhafte juristische Regelung prägen wird. Trotzdem mag es eine Orientierungshilfe für diejenigen bleiben, denen die Anwendung und Weiterentwicklung des alten und neuen Medienrechts obliegt. Allein die Tatsache, dass so viele Varianten möglicher Interpretationen und Entscheidungen im Kommissionsbericht aufscheinen, macht ja diesen als Reflexionsinstrument tauglicher denn als Entscheidungshilfe. Die Frage nach der Steuerung der Steuerung ist eben in ihrer heutigen Tragweite zu neu und zu umstritten, als dass es schon viele bewährte Antworten darauf gäbe. Dem zollt der umfängliche Kommissionsbericht Tribut und auch dem Umstand, dass fundamentaldemokratischen Ansprüchen aus der postindustriellen Gesellschaft, der Hyperthophie ihrer Subsysteme und zugleich ihrer internationalen Verflochtenheit mit gesamtkonzeptioneller Politik Rechnung getragen werden soll. Der Aufgabe, die an die Quadratur des Zirkels gemahnt, entspricht die Qualität der versuchten Lösung.