Zeitschrift: Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft

Band: - (1996-1997)

Heft: 2

Artikel: Medienregulierung als Herausforderung : alte Probleme, neue Antworten?

Autor: Meier, Werner A.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-790785

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: 13.07.2025

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

Werner A. Meier

Medienregulierung als Herausforderung: Alte Probleme, neue Antworten?

Der Autor befasst sich mit Fragen der Medienregulierung, die sich im Übergang zur Informationsgesellschaft stellen. Diskutiert werden drei unterschiedliche Institutionalisierungsmodelle der Steuerung, verschiedene Steuerungs- und Regulierungsziele, wirtschaftlich, politisch, kulturell und sozial orientierte Regulierungsprogramme sowie Regulierungsprinzipien und -akteure

1. Drei Regulierungsmodelle

Zwar hat die Steuerung der Medien durch staatliche Behörden schon immer zu heftigen Diskussionen Anlass gegeben, aber in der Vergangenheit haben sich bestimme Prinzipien der Medienregulierung herausgebildet, die sich als relativ stabil und konsensfähig erwiesen. So kann man im Medien- und Kommunikationsbereich vereinfacht **drei Steuerungs- bzw. Regulierungsmodelle** unterscheiden, nämlich

- das wirtschaftsliberale, freiheitliche Modell für die gedruckte Presse,
- das vorsorgliche Common-Carrier- oder Infrastruktur-Modell für die Telekommunikation
- und das fürsorgliche, wohlfahrtsstaatliche Modell für Radio und Fernsehen.

Zur Veranschaulichung dieser Ausgangslage werden nachfolgend die Charakteristika der Modelle idealtypisch und vereinfachend in einem Schaubild festgehalten.

Schaubild 1: Unterschiedliche Institutionalisierungsmodelle

Steuerung	Print-Sektor	Rundfunksektor	Fernmeldesektor
Infrastruktur	nein	ja	ja
Zugang: Anbieter	offen	geschlossen	offen
Zugang: Nachfrager	offen	offen	geschlossen
Zugang: zum Inhalt	nein	ja	nein
Mindestanforderungen	nein	ja	ja
Distribution	ja	ja	ja
Empfang	nein	ja	ja

Verfassungsmässig und gesetzlich abgestützte **Eingriffsmöglichkeiten des Staates** sind bei den Printmedien nicht vorgesehen, um so mehr aber bei Radio und Fernsehen und – wenn auch in abgeschwächter Form – beim Fernmeldebereich.

In den letzten Jahren sind vor allem die eher stark regulierten **Fernmelde- und Rundfunkbereiche** und deren Steuerungs- / Regulierungsmodelle bzw. Prinzipien unter Druck geraten und zwar aus ganz verschiedenen Gründen:

- Auf dem Markt sind neue Dienstleistungen (video-on-demand, Online-Angebote) aufgetaucht, die eine sinnvolle Einordnung in die traditionellen Institutionalisierungsmodelle erschweren;
- Die traditionell getrennten Märkte und Branchen wachsen unternehmerisch immer stärker zusammen;
- Die schrittweise Öffnung der Märkte erfordert eine Überprüfung der Steuerungs- und Regulierungsmodelle;
- Die partielle Eliminierung der Frequenzenknappheit führt zu neuen Anbietern und der Errichtung von sogenannten dualen Strukturen, dem Nebeneinander und Gegeneinander privatwirtschaftlicher und öffentlich-rechtlicher Veranstalter.

Zusammengefasst lautet daher die **erste These:** Die Entwicklung eher global ausgerichteter Märkte im Bereiche der Print- und audiovisuellen Medien sowie der Telekommunikation auf der einen Seite und das Aufkommen eines eher vulgären Liberalismus als dominante Regulierungsideologie bei der Durchsetzung medienpolitischer Konzepte auf der anderen Seite, haben zu einer tendenziellen Auflösung traditioneller Steuerungsmodelle geführt.

Die Steuerungs- und Regulierungsprobleme sind damit allerdings nicht einfacher, sondern eher noch komplexer geworden. Was in Zukunft staatlich geregelt und was zukünftig nicht (mehr) hoheitlich geregelt und was neu geregelt werden soll, ist umstritten – zumindest in Teilbereichen bei Radio und Fernsehen und gänzlich bei neuen On-line-Dienstleistungen. Ebenso umstritten ist die Bedeutung der staatlichen Steuerung: Mit anderen Worten: Auch die Frage „Wer soll zukünftig steuern und regulieren? wird neu gestellt werden müssen. – Was hingegen weniger umstritten ist, sind die übergeordneten Zielsetzungen der Steuerung und Regulierung und die davon abgeleiteten Regulierungsaufgaben. In Schaubild 2 werden nachfolgend die wichtigsten Zielsetzungen zur Sicherung der alles überragenden Kommunikationsfreiheit aus unterschiedlicher Perspektive dargestellt.

Schaubild 2: Übergeordnete Steuerungs- und Regulierungsziele

Kommunikationsfreiheit			
Wirtschaftliche Perspektive	**Politische Perspektive**	**Kulturelle Perspektive**	**Soziale Perspektive**
Wettbewerb	Aufklärung	Identität	Zugang
Ressourcen	Partizipation	Bildung	Gerechtigkeit

2. Regulierungsprogramm

Leitet man aus all den normativen Zielsetzungen die konkreten Regulierungsaufgaben systematisch und idealtypisch ab, kommt man zu folgendem **„Regulierungsprogramm“:**

2.1 Wirtschaftliche Perspektive

- Förderung und Sicherung eines zielgerechten Wettbewerbs im Interesse der Endverbraucher bzw. der Öffentlichkeit;
- Sicherung eines effizienten und effektiven Managements knapper Ressourcen;
- Beschränkung der Marktkonzentration;
- Förderung der Harmonisierung von nationalen und internationalen Regulierungsaktivitäten.

2.2 Politische Perspektive

- Förderung und Sicherung von Informations-, Kommunikations- und Medienvielfalt;
- Förderung und Sicherung von Pluralismus und publizistischem Wettbewerb;
- Beschränkung von Machtkonzentration;
- Evaluierung und Kontrolle der Regulierung bezüglich Einhaltung der Vorgaben und Effektivität der Instrumente.

2.3 Kulturelle Perspektive

- Förderung und Sicherung kultureller Aktivitäten und ästhetischer Artefakte zur Konstruktion von Lebenswelt und -stil;
- Förderung und Sicherung eines Qualitätswettbewerbes.

2.4 Soziale Perspektive

- Förderung und Sicherung eines offenen Zugang zu Medien-Infrastrukturen für Anbieter und Abnehmer;
- Sicherstellung des offenen, diskriminierungsfreien Zugangs zu sozial- und gesellschaftsverträglichen Medieninhalten und Dienstleistungen (Universal and Public Service);
- Subsidiäre Bereitstellung meritorischer Güter;
- Sicherstellung von Datenschutz und Datensicherheit.

Auf der rhetorischen Ebene sind diese Regulierungsaufgaben mehrheitsfähig. Jedenfalls finden sich in vielen Ländern Westeuropas ähnliche oder jedenfalls vergleichbare Regulierungsprogramme im Rahmen einer übergreifenden Betrachtungsweise des Mediensektors.

Als Fazit kann die **zweite These** formuliert werden: Trotz neuer Dienstleistungen und der Durchsetzung neuer Regulierungsprinzipien (schwacher Staat, starke Unternehmen) sind die traditionellen übergeordneten medienpolitischen Zielsetzungen nach wie vor gültig, da die grundsätzlichen Regulierungsaufgaben eher anspruchsvoller als leichter geworden sind.

3. Regulierungsprinzipien

Grössere politische und sachliche Unterschiede finden sich auf der Ebene der **Regulierungsprinzipien**. Folgende Tendenzen glaube ich im europäischen und schweizerischen Rahmen beobachten zu können:

- Staatliche Steuerung wird vielfach als unerlässlich betrachtet und kommt – wenn auch in unterschiedlicher Form – weiterhin vor.
- Wettbewerb und Markt werden als Steuerungsprinzip immer wichtiger, während das Recht an Bedeutung verliert. Insbesondere die Steuerung über Recht wird immer schwieriger zu vollziehen sein, je stärker sich Medienunternehmen, Produkte und Märkte aber auch Endverbraucher vom politischen System gelöst und emanzipiert haben und sich nicht so verhalten, wie der Gesetzgeber es vorgesehen hat.
- Es besteht die Tendenz, von der hoheitlichen Regulierung wegzukommen und sich verstärkt auf eine unternehmerischen Selbstregulierung zu verlassen.

So scheint sich die Annahme durchzusetzen, dass der Staat immer weniger in der Lage ist, die normativ gesetzten Zielsetzungen anzustreben und somit seine Regulierungsaufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen (Stichwort Staatsversagen)

Vielleicht liegt ein Teil der **Ineffizienz staatlicher Regulierung** auch daran, dass die organisierten Interessen, die Medienunternehmen und Verbände erfolgreich gelernt haben, ein Widerstandspotential aufzubauen, das Steuerung zunehmend verunmöglicht.

Es kann auch argumentiert werden, dass Staat und Verwaltung auf Grund der schwachen Eigenkomplexität und gleichzeitiger wachsender Medienkomplexität resigniert haben und sich auf Positionen zurückziehen, die ihnen verarbeitbar erscheinen. Ein Beispiel dafür wäre die Wettbewerbskommission, die sich zum Unterschied der früheren Kartellkommission weigert, publizistische Aspekte zu berücksichtigen.

4. Regulierungsakteure und -instrumente

Jedenfalls gelange ich in meiner **dritten These** zur Feststellung, dass bezüglich zukünftiger **Regulierungsakteure und Regulierungsinstrumente** noch Unklarheiten vorliegen. Da neben dem Neoliberalismus auch eine neulinke Tendenz besteht, den Wohlfahrtsstaat langsam durch eine weniger für- und vorsorgliche Zivilgesellschaft zu ersetzen, büsst die bei den elektronischen Medien und in der Telekommunikation dominante staatliche Steuerung an Bedeutung immer mehr ein.

Eine mögliche Auswirkung dieses **Rückzuges des Staates könnte** darin liegen, dass der Regulierungsprozess verstärkt unternehmerisch ausgehandelt wird. Die Befürchtung ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass im Rahmen zukünftiger Arkanpolitik das öffentliche Interesse zunehmend mit den unternehmerischen Interessen gleichgesetzt oder einfach in den Hintergrund gedrängt wird.

Jede gesellschaftliche Kontrolle und Steuerung setzt Öffentlichkeit voraus. Vielfach kommen Regulierungen bloss zustande, weil Öffentlichkeit hergestellt wird. Öffentliche Debatten sind nicht folgenlos, sondern können die Hauptakteure zum Handeln zwingen oder sie auch davon abhalten. Die entscheidende Frage heisst daher *„Wie kann kritische Öffentlichkeit unter den Bedingungen der „Informationsgesellschaft" hergestellt werden"?* (Jarren 1997, S. 317).

Um diese Frage zu beantworten, stelle ich in der **vierten These** folgende Behauptung auf: In der Schweiz existiert zwar eine Vielzahl von Institutionen, Organisationen und Einzelpersonen, die durch ihre Aktivitäten einen unterschiedlichen Beitrag zur Regulierung und zum regulatorischen Diskurs leisten. Aber es erfolgt keine systematische Verknüpfung und Vernetzung der unterschiedlichen Aktivitäten. Es fehlt eine ganzheitliche regulatorische Perspektive. Die Mehrzahl der medienpolitisch relevanten „Interventionen" und „Regulierungen" werden öffentlich gar nicht oder nur sehr sporadisch und oberflächlich thematisiert. Das Interesse (der Medien), ihre eigene gesellschaftlicher Verantwortung auch öffentlich debattieren zu lassen, ist nicht sehr ausgeprägt. Mit anderen Worten: Der eigene, unternehmerische und redaktionelle Beitrag der Medien zur Etablierung einer kritischen Öffentlichkeit ist eher bescheiden.

Neben den Medien selbst können Interventionen aber von **anderen Organisationen** erwartet werden, doch die Auswirkungen sind in der Regel wenig nachhaltig:

- Ombudsstellen, Publikumsräte und Publikumsforschung können zwar in Einzelfällen durch eigenständige Interventionen sich kurzfristig Publizität und Öffentlichkeit verschaffen, aber die institutionelle Nähe und die eng definierten Aufgaben verhindern „unabhängige" Betrachtungsweisen im öffentlichen Interesse.
- Der Beitrag der intermediären, nicht auf Gewinn orientierten Gruppierungen zur Etablierung einer kritischen Öffentlichkeit kann als nicht kontinuierlich, strukturschwach und eher zufällig eingeschätzt werden. Sogar dem Selbstkontrollorgan der aktuellen Medien, dem Presserat scheint es noch nicht gelungen, ausreichend Raum für die Berichterstattung ihrer Arbeit zu erhalten. Kollegenschelte ist sowohl für die Kritiker als auch für die kritisierten Medienschaffenden unangenehm und daher unbeliebt.
- Dem BAKOM ist es aus ihrer Aufgabenstellung heraus verunmöglicht, beispielsweise grundsätzliche Abklärungen bezüglich Programmen und Programmierungen zu treffen oder Programmstrategien und Dienstleistungen zu evaluieren.

Aus den bisherigen Ausführungen lässt sich eine **fünfte These** formulieren: Bedingt durch den erzwungenen Rückzug des Staates sind sowohl etablierte Regulierungsformen zu stimulieren als auch neue Instrumente zu schaffen. Wichtigstes Element dabei ist die **Herstellung von Transparenz und kritischer Öffentlichkeit** durch eine Vielzahl vernetzter medienpolitisch relevanter Aktivitäten wie Medienkritik und Medienjournalismus, Selbstkontrolleinrichtungen, Medienforschung und innovative Formen der Medienbeobachtung. So könnte sich eine noch zu gründende Stiftung „Media-Watch" – in Analogie zu Am-

nesty International – systematisch den Opfern und Tätern von Medienmacht annehmen und auf publizistische „Folterungen und Menschenrechtsverletzungen" aufmerksam machen.

Meine **sechste und letzte These** ist noch konkreter und lässt sich auch als Schlussfolgerung und Anliegen begreifen. Eine solche **„Stiftung Media-Watch"**, die sich prioritär mit der regelmässigen Durchführung von medienwissenschaftlichen Forschungen im öffentlichen Interesse, der kontinuierliche Auswertung und Popularisierung von Forschungsergebnissen und der Lancierung öffentlicher Diskussionen über aktuelle Entwicklungen im Medien- und Telekommunikationsbereich beschäftigt, könnte einen wertvollen Beitrag zur Etablierung von kritischer Öffentlichkeit leisten.

5. Literatur:

Blum, Roger: 20 Jahre Presserat. In: Telex Nr. 4/1997, S. 17-22.

Jarren, Otfried (1997) Macht und Ohnmacht der Medienkritik oder: Können Schwache Stärke erlangen? In: Wessler, Hartmut et al. (Hg.), a.a.O., S. 307-328.

Jarren, Otfried: Rundfunk und Rundfunkregulierung in Deutschland – Probleme, Defizite und Zukunftsaufgaben. In: Schatz, Heribert (Hg.), Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft? Opladen 1997, S. 203-215.

Latzer, Michael: Mediamatik - Die Konvergenz von Telekommunikation, Computer und Rundfunk. Opladen 1997.

Meier, Werner A.:„Media-Monitoring" Vielfalt und Qualität bei Radio und Fernsehen. Unveröffentlichter Schlussbericht einer vom Bakom finanzielle unterstützten Studie. Seminar für Publizistikwissenschaft, Zürich 1997.

Wessler, Hartmut et al. (Hg.) Perspektiven der Medienkritik. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit öffentlicher Kommunikation in der Mediengesellschaft. Dieter Ross zum 60. Geburtstag. Opladen 1997.

Dr. Werner A. Meier, Institut für Publizistikwissenschaft, Kurvenstr. 17, 8035 Zürich,
Tel. 01 / 634 46 74 / 61, Fax: 01 / 634 49 34,
E-Mail: wameier@sfp.unizh.ch