

Medienregulierung aus sozialwissenschaftlicher Perspektive

Autor(en): **Meier, Werner A.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse**

Band (Jahr): - **(2002)**

Heft 1

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-790684>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Werner A. Meier

Medienregulierung aus sozialwissenschaftlicher Perspektive.

Eine Bestandsaufnahme zur Revision des Radio- und Fernsehgesetzes

Das vorliegende Themenheft basiert auf Referaten und Diskussionsbeiträgen, die im Rahmen des SwissGIS Kolloquiums «Zwischen Kapitallogik und politischem Gestaltungswillen» im Wintersemester 2001/02 an der Universität Zürich vorgetragen wurden. Ausgangspunkt der Debatte war die abgeschlossene Vernehmlassung zum revidierten Radio- und Fernsehgesetz (RTVG), die eine erste kritische Evaluierung ermöglichte. Zusätzlich ging es im Kolloquium darum, die eigenen sozialwissenschaftlichen Forschungsbeiträge zu inventarisieren und deren Wirksamkeit in der rundfunkpolitischen Debatte selbstkritisch zu beurteilen. Im Zentrum der Impulsreferate standen staatliche und gesellschaftliche Regulierungsprozesse sowie unternehmerische und professionelle Selbstregulierungskonzepte, die vor allem im Zusammenhang mit Programmaufträgen, der Medienkonzentration und den Aufgaben des Service public problematisiert wurden.

Die ersten drei Beiträge beschäftigen sich mit generellen Regulierungsprinzipien. Explizit oder implizit gehen alle von der Prämisse aus, dass die traditionelle staatliche Regulierung mittels Recht zunehmend ins Leere läuft und die anvisierten politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zielsetzungen häufig verfehlt. Anstelle der begrenzt wirksamen gouvernementalen Regulierung wird allerdings nicht die Steuerung über die – in der Regel lediglich suboptimal funktionierenden – Medienmärkte postuliert, sondern eine Vielzahl von fein austarierten, regulierten Selbstregulierungsaktivitäten. Solche Regulierungsnetzwerke sollen vielfältige Verhandlungszonen schaffen, wo staatliche, unternehmerische, professionelle und zivilgesellschaftliche Akteure zur Akzeptanzsteigerung öffentlich agieren und reagieren können. Ein elaboriertes Berichtswesen stellt dabei journalistische und unternehmerische Transparenz her.

Otfried Jarren, Vorsteher des Instituts für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich, stellt drei Entwicklungsdeterminanten bei der Institutionalisierung von Mediensystemen in den Vordergrund: (1) der situative Faktor, (2) der Faktor Akteurskonstellation und (3) die Pfadabhängigkeit von Regulierungsprozessen. Sie bilden zusammen ein rekursives Regulierungsverhältnis, wo sich aktuelle Handlungen und strukturelle Vorgaben vor dem Hintergrund «historischer» Entscheidungen ständig beeinflussen. Gemäss Jarren sind alle Märkte politisch konstituiert und staatlich abgesichert. Der Aushandlungs-

prozess erfolgt deshalb in der Regel zwischen dem politisch-administrativen System und den unternehmerischen Branchenprotagonisten. Je stärker sich staatliche Behörden von der Normensetzung verabschieden bzw. politisch gezwungen werden, ihre Eingriffe zu minimieren, desto stärker müssen Normen, Forderungen und Erwartungen von bislang eher «vernachlässigten» zivilgesellschaftlichen Akteuren zum Ausdruck kommen können. Aus demokratiepolitischen Erwägungen sollen nicht nur Vertreter grosser und kleiner Unternehmen in die öffentliche Debatte eingreifen können, sondern auch solche gesellschaftliche Gruppierungen, die mangels Organisationsfähigkeit bislang wenig zum Zuge gekommen sind. Jarren fordert, dass neben den sehr allgemein gehaltenen rechtlichen Regeln und materiellen Normen des Staates verstärkt prozedurale und soziale Normen entwickelt werden. Besonders soziale und medienethische Normen scheinen ihm geeignete Anknüpfungspunkte für organisationsinterne und öffentliche Diskurse.

Neben der staatlich angeordneten Regulierung gewinnt die «Selbstregulierung» an Bedeutung und scheint zukünftig eine immer wichtigere Rolle zu spielen. So beschreibt und analysiert Rolf H. Weber, ordentlicher Professor für Privat-, Wirtschafts- und Europarecht an der Universität Zürich, die aktuelle Ausgestaltung und die formalen Anforderungen an die Selbstregulierung. Am Beispiel des schweizerischen Presserates und der Ombudsstellen für Radio- und Fernsehveranstalter deckt Weber allerdings auch die Grenzen von Selbstregulierung auf, denn Grundprinzipien wie Transparenz, Verlässlichkeit, Zielgerichtetheit und Verhältnismässigkeit müssen erfüllt sein, damit die angestrebte Wirkung auch eintritt. Weber kommt jedenfalls zum Schluss, dass für den Rundfunk ein rein privates Selbstregulierungsmodell nicht in Einklang mit den bestehenden verfassungsrechtlichen Anforderungen zu bringen ist.

Auch Manuel Puppis, Lizentiand am IPMZ in Zürich, plädiert für eine verstärkte Co-Regulierung oder regulierte Selbstregulierung, um die Schwächen «rein» staatlicher oder unternehmerischer Selbstregulierung bis zu einem gewissen Grade auszugleichen und die Verantwortung zwischen Staat und Rundfunkunternehmen aufzuteilen. Puppis formuliert Ideen und stellt Vorgehensweisen zur Debatte, wie Co-Regulierung als «viel versprechender Ansatz» auch in der Schweiz verstärkt zum Tragen kommen könnte.

Nach diesen drei Darstellungen zur Konzeptualisierung eines allgemeinen Regulierungsrahmens folgt der Beitrag von *Elisabeth Karagiannis*, Lizentiandin am IPMZ in Zürich. Sie fokussiert den Prozess der Vernehmlassung im Rahmen einer Politikfeldanalyse. Karagiannis identifiziert dabei folgende kontroverse Themen und zentrale Konflikte: Die Aufteilung des Service public, die Abschaffung des Gebührensplittings, die asymmetrischen Werberegulungen sowie die programmlichen Einschränkungen zu Ungunsten der SRG SSR idée suisse und schliesslich die postulierten Verbreitungspflichten. Dabei kommt die Autorin zum Schluss, dass die Akteurskonstellationen und Koalitionen in erster Linie themenzentriert und situativ ausfallen und deshalb keine festen, unveränderbaren und allgemeingültigen Akteursstrukturen im gesamten RTVG-Vernehmlassungs-Netzwerk existieren.

Die nächsten fünf Aufsätze beschäftigen sich mit konkreten medienpolitischen Problemen, nämlich mit der Finanzierung des Rundfunks, der Ausgestaltung und Qualität des Service public, der Medienkonzentration und der damit zusammenhängenden Macht von marktdominanten Medienkonzernen gegenüber der Branchenkonkurrenz sowie gegenüber allen Institutionen und Organisationen, die in verstärkter Masse auf Öffentlichkeit angewiesen sind.

Patrick Donges, Oberassistent am IPMZ in Zürich, stellt zu Beginn seines Beitrags grundsätzliche Überlegungen zur Gebühren- und Werbefinanzierung des Rundfunks an. In einem zweiten Schritt thematisiert er die Grenzen der Werbefinanzierung in der schweizerischen Rundfunklandschaft und beurteilt die entsprechenden Regulierungsoptionen im Rahmen des RTVG. Dabei plädiert Donges für eine stärkere Trennung zwischen den beiden grundlegenden Finanzierungsformen und betrachtet das vom Bundesrat jüngst wieder in die Diskussion gebrachte Gebührensplitting als inkonsistent und wenig sinnvoll.

Roger Blum, Ordinarius für Medienwissenschaft an der Universität Bern und gleichzeitig Leiter des Instituts für Medienwissenschaft, stellt bei seiner Annäherung an den «Service public» fest, dass wir dauernd einen Begriff im Munde führen, den es rechtlich nicht gibt und der zudem nicht definiert ist. Dieser Schwierigkeit zum Trotz gelingt Blum im Rahmen traditioneller publizistikwissenschaftlicher Institutionalisierungsmodelle von Medien eine Verortung des Service public. Für Blum repräsentiert das «Sozialverantwortungs-Modell», das durch staatliche Minimalvorschriften, journalistische Aus- und Weiterbildung, ethische Kodizes und Auflagen für Radio und Fernsehen charakterisiert ist, am ehesten den institutionalisierten Service public. Blum vermag in der Schweiz drei unterschiedliche konzeptuelle Positionen zum Service public zu erkennen, die mehr oder weniger geeignet sind, das «Sozialverantwortungs-Modell» konkret umzusetzen. Den Entscheid, welches Konzept für die Schweiz allenfalls

zu favorisieren ist, überlässt Blum nicht der Wissenschaft, sondern der Politik.

Esther Kamber, Mario Schranz und Kurt Imhof, alles Mitglieder des fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft, beziehen den Service public in ihrem Beitrag auf Berichterstattungsleistungen, welche die einzelnen Medien für demokratische Meinungsbildungsprozesse der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Ihre Ergebnisse basieren auf einer Analyse von Nachrichtensendungen im Radio (SR DRS) und im Fernsehen (SF DRS, Tele 24 und TV3), die zwischen dem 1. November 1999 und dem 31. Dezember 2000 ausgestrahlt wurden. Das Forschungsteam kommt zum Schluss, dass die Nachrichtenformate der SRG SSR idée suisse die wichtigsten Service public Leistungen anbieten, weil sie ein umfangreiches, kontinuierliches und vielfältiges Informationsangebot bereitstellen. Umgekehrt tendieren die kommerziellen Veranstalter zu einer Vernachlässigung des kostenintensiven Informationsbereichs. Gemäss den Autoren ist die «einschaltquotengeschädigte Politikberichterstattung» viel stärker an der Politprominenz, an konfliktiven Vorgängen im politischen System und an der Prozessberichterstattung orientiert. Weiterhin offen und abklärungsbedürftig bleibe hingegen die Frage, inwiefern eine stark an der Agenda des politischen Systems orientierte oder eine eher boulevardeske Politikberichterstattung der zunehmenden Politabstinenz der Bevölkerung Einhalt gebieten kann.

Die Beiträge von *Josef Trappel* (Prognos AG) und *Werner A. Meier* (IPMZ) basieren auf Überlegungen, die im Zusammenhang mit einer von der Landesanstalt für Rundfunk in Nordrhein-Westfalen (LfR) kommissionierten Auftragsforschung über gesellschaftliche Folgen der Medienkonzentration entstanden sind. Nach einer Defizitanalyse medienökonomischer und publizistischer Konzentrationsforschung versuchen die beiden Autoren, eine Inventarisierung von Konzentrationsfolgen zu erstellen. Sie untersuchen analytisch fünf gesellschaftlich relevante Bereiche. Auch wenn der empirische Nachweis für die postulierten Folgen in der Regel fehlt, machen die Autoren auf vielfältige Implikationen aufmerksam, die der vertieften publizistikwissenschaftlichen Durchdringung noch harren.

Der zweite Beitrag zum Thema Medienkonzentration geht von der Auffassung aus, dass die Konzentrationsdebatte in die Medienmacht- und Kommerzialisierungsdebatte integriert werden muss. Zu diesem Zwecke wird eine Reihe von wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Machtaspekten beschrieben und die Medien einer machtsociologischen Analyse unterzogen. Die Autoren nehmen die wachsenden Legitimationsdefizite mächtiger Medienkonzerne zum Anlass, ein «Media-Governance»-Modell vorzuschlagen, das Medienkonzerne verpflichtet, ihr unternehmerisches und publizistisches Handeln transpa-

rent zu machen und ihre gesellschaftliche Machtstellung auch aus demokratiepolitischen Gründen öffentlich zu debattieren und zu rechtfertigen.

Den Schlusspunkt setzt *Iwan Rickenbacher*, Honorarprofessor an der Universität Bern, dem die Aufgabe gestellt wurde, zu beurteilen, inwiefern die aktuelle Diskussion um die RTVG-Revision von sozialwissenschaftlichen Befunden beeinflusst wird oder allenfalls beeinflusst werden kann. Gemäss Rickenbacher sind weder in der Phase der Gesetzesvorbereitung noch während der ersten öffentlichen Debatte wesentliche sozialwissenschaftliche Impulse festzumachen. Mindestens vier Grundbedingungen müssen erfüllt werden, damit sozialwissenschaftliche Wissensbestände in den politischen Entscheidungsprozess diffundieren: Die Befunde müssen (1) mit den Zuständigkeiten des politischen Systems korrespondieren, (2) zeitlich in die Agenda des politischen Systems passen, (3) von artikulationsfähigen Gruppierungen oder Instanzen aufgenommen werden und

(4) die Selektionsbarrieren politischer Entscheidungsträger überwinden. Für Rickenbacher steigen dann die Chancen für die Wissenschaft, wenn sich deren Vertreter nicht damit begnügen, ihre Forschungsergebnisse als eine Art Abfallprodukt der Politik zur Verfügung zu stellen, sondern den politischen Prozess ständig kommunikativ begleiten. Konkret: Die eigenen Befunde sind von den Wissenschaftlern in eine politikkompatible Sprache zu übersetzen, und unsachgemässe Zuspitzungen in der Medienberichterstattung sind aktiv zu korrigieren. Diesem Anspruch scheint sich noch immer die Mehrheit der Forscher und Forscherinnen zu entziehen.

Fazit: Nicht nur die Wissenschaft, sondern auch die Medienunternehmen und Medienschaffenden sowie staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure sind aufgefordert, «Selbstregulierungsinitiativen» öffentlich zu debattieren, um der gesellschaftlichen Selbstverständigung kontinuierlich Vorschub zu leisten.