

Die Medien-Gesamtkonzeption als Steinbruch?

ZUR RECHTLICHEN STEUERBARKEIT VON MEDIENSYSTEMEN

Ulrich Saxer

Ein Jahrzehnt nach der Publikation des umfänglichen Berichts der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption (MGK)¹ verdient dieses *in der helvetischen Medienpolitik einmalige Unternehmen* eine sachliche Würdigung hinsichtlich dessen, was es angeregt hat, und hinsichtlich dessen, was von ihm uneingelöst blieb. Methodologisch ist freilich anzumerken, dass eine negative Bilanz leichter zu erstellen ist als eine positive, zeugen doch ausgebliebene juristische Paragraphen augenscheinlich mehr von Scheitern als konzeptuelle Differenzierungen bei der Weiterentwicklung von Medienpolitik von Gelingen. Zudem erforderten strikte Kausalnachweise in diesem Bereich ausser einer eingehenden Prüfung aller seitherigen Erlasse und Verlautbarungen von medienpolitisch relevanten Instanzen jedweder Observanz auf Bezugnahmen zur schweizerischen Medien-Gesamtkonzeption auch noch entsprechende Experteninterviews und ebenso die systematische Analyse von einschlägigen Medieninhalten. Insofern spiegeln die nachfolgenden Ausführungen bloss die – freilich möglichst gut dokumentierten – Eindrücke und Erfahrungen eines in verschiedener Hinsicht Beteiligten.

Wirkungen der Medien-Gesamtkonzeption

KONZEPTIONELLE POLITIK UND RECHTLICHE STEUERUNG VON MEDIENSYSTEMEN

Es gab eine Zeit, vor allem die siebziger Jahre, in der Gesamtkonzeptionen in der Schweiz eine gewisse Konjunktur genossen, *konzeptionelle Politik* als gangbarer Weg betrachtet wurde, einen angestauten und als Regelungsbedarf interpretierten Problemlösungsbedarf in einem bestimmten Bereich in umfassender und damit zugleich konsistenter Weise zu befriedigen.² Bezüglich des schweizerischen Mediensystems mögen als damalige Hauptproblemfelder die folgenden genannt werden: die Institutionalisierungsbedürftigkeit neuer Medien; die technische Möglichkeit, dank zusätzlichen Verbreitungs Kanälen auch private Rundfunkanbieter zuzulassen; Finanzierungsprobleme der Medien; Konzentrationsprozesse im Pressesektor; Interessenkonflikte innerhalb des Mediensystems, namentlich im Zusammenhang mit der sogenannten "Inneren Pressefreiheit", aber auch politische Spannungen bezüglich des Fernsehens; Besorgnisse hinsichtlich der Qualität journalistischer Arbeit und schliesslich auch internationale Entwicklungen im Medienbereich mit Auswirkungen auf die schweizerische Medienlandschaft.

Probleme des schweizerischen Mediensystems in den siebziger Jahren

In *Gesamtkonzeptionen* drückt sich aber zugleich auch der Glaube an die Planbarkeit gesellschaftlicher Systeme und die Rationalisierbarkeit von Politik aus. Sie wollen ja systematische Politik begründen. Die Problemfülle, die sie meistern sollen, sei es im Energie-, sei es im Mediensektor, macht es freilich unerlässlich, dass sie selber komplexe Strukturen entwickeln müssen, was ihre allgemeine politische Nachvollziehbarkeit zum vornherein beeinträchtigt. Weitere Voraussetzungen, denen sie zur Erreichung eines gewissen Durchsetzungs- oder immerhin Stimulierungserfolgs genügen müssen, sind: starke und repräsentative Trägerschaften; Normkongruenz, d.h. Abstimmung auf die weitere institutionelle und normative Ordnung der Gesell-

Akzent: Vom Konzept zum Markt

schaft; sorgfältige Interessenaustarierung und ausreichende Konkretisierung, da Konsens über demokratische Leerformeln Differenzen einfach auf der Realisierungsebene aufbrechen lässt; konsistente und realistische Ziel- und Mittelsysteme. Gesamtkonzeptionen, und so auch diejenige für das schweizerische Mediensystem von 1982, stellen demnach regelmässig politische Kompromisse dar, denen leicht auch ungenügende Wissenschaftlichkeit vorgeworfen werden kann.³

Dem Regelungserfolg einer Medien-Gesamtkonzeption im besondern stehen zwei grundsätzliche Hindernisse im Weg, eines bezüglich der verlangten Normkongruenz und ein weiteres hinsichtlich der juristischen Steuerbarkeit von Mediensystemen überhaupt. Staatliche Medienpolitik in Demokratien, in deren Selbstverständnis Medienfreiheit, als Unabhängigkeit vom Staat begriffen, einen zentralen Platz einnimmt, leidet ja grundsätzlich unter einem *Legitimationsdefizit*. Durch Staatsakte soll nämlich ein Zustand des Mediensystems gesichert werden, den gerade Freiheit vom Staat auszeichnet; darum auch die verbreitete liberalistische Auffassung, keine Medienpolitik sei die beste Medienpolitik. Unter diesen Bedingungen ist der Zustimmungsbedarf einer Medien-Gesamtkonzeption besonders gross und zugleich besonders gefährdet.

Andererseits ist z.B. die Geschichte der Zensur, die im weiteren Zusammenhang der Legiferierung gegen Medienmissbrauch steht, nicht zufälligerweise eine der Umgehungen und auch der Lächerlichkeiten. Die *Eigenrationalität* von Medien und Medienunternehmen vermindert eben deren Steuerbarkeit, zumal durch juristische Mittel, grundsätzlich.⁴ Wo eine solche trotzdem rigoros durchgesetzt wird, erfolgt dies, wie die kommunistischen Mediensysteme zeigen, regelmässig auf Kosten der Leistungsfähigkeit der Medien, deren Flexibilität dadurch aufs stärkste beeinträchtigt wird. So bleibt auch die Planbarkeit von Medien und damit die Gestaltungskraft einer MGK beschränkt, und die Einführung neuer Medien ist z.B. von vielen Unwägbarkeiten belastet. Schliesslich sind die Interessen an und in den Medien so vielfältig und unterschiedlich, dass nur ein prekärer Konsens über eine MGK erreichbar ist bzw. war. Zudem schwand in den achtziger Jahren allgemein die Zuversicht, durch konzeptionelle Politik den gestiegenen Problemlösungsbedarf zu meistern, und im Mediensektor im besondern gewann nicht zuletzt nach amerikanischem Vorbild und unter dem Eindruck des globalen Versagens der verplanten Mediensysteme der Zweiten und Dritten Welt die Idee der Deregulierung immer mehr Anhänger.

Über die *Implementationsschwäche* der schweizerischen MGK waren sich denn auch viele Mitglieder der Expertenkommission schon während der Arbeit an dieser im klaren. Auch eine Gesamtkonzeption vermag nun einmal in Demokratien Konsens, wenn er fehlt, nicht zu erzwingen. "Linke" und "rechte" Medienpolitik waren ja in den ausgehenden siebziger Jahren, als die Kommission eingesetzt wurde, in einem heute kaum mehr nachvollziehbaren Grad polarisiert. Entsprechend kommentierte der Präsident der Expertenkommission deren Aktivität verschiedentlich dahin, die MGK müsste auch als "Übung in Sinnggebung" verstanden und ihre Auswirkungen auf das helvetische medienpolitische Reflexionsniveau bei einem Urteil über sie mitveranschlagt werden. Vollends deutlich wurde der Wandel des politischen Klimas am Umstand, dass derselbe Bundesrat, der den Kommissionsauftrag erteilt hatte, das Resultat der mehrjährigen Kommissionsarbeit nicht einmal in die Vernehmlassung schickte und damit selbst bloss die Prüfung der möglichen politischen Akzeptanz der MGK zum vornherein vermied. So fehlte dieser natürlich die unabdingbare starke Trägerschaft. Schliesslich dynamisierten sich noch während der Arbeit an der MGK (1978-1982) der Mediensektor und die Medienpolitik zusehends, so dass Parallelentwicklungen Erarbeitetes schon wieder relativierten und Zusatzaufträge die Entwicklung der Konzeption wie ihrer Realisierungsinstrumente belasteten.

CHARAKTERISTIKA DER SCHWEIZERISCHEN MEDIEN-GESAMTKONZEPTION

Der *Hauptauftrag*, der im August 1978 der Kommission erteilt wurde, lautete, "den IST-Zustand und die Entwicklungstendenzen im Bereich der Kommunikation und der Medien zu erfassen und zu analysieren, eine Konzeption vorzuschlagen und Möglichkeiten der Realisierung dieser Konzeption im einzelnen auszuarbeiten" (Bericht, S.XXIX). Ist-Erhebung, Konzeptbildung und Entwicklung entsprechender Realisierungsinstrumente bilden drei zusammenhängende Aufgabenbereiche, jeder für sich anspruchsvoll, und auch ihre Integration ist keineswegs leicht zu bewerkstelligen. Zugleich zeigte sich natürlich, dass angestau-

Probleme der Umsetzung einer Medien-Gesamtkonzeption

Medien sind nicht beliebig steuerbar, ausser auf Kosten ihrer Leistungsfähigkeit

Extreme Polarisierung der Medienpolitik

ter vielfältiger Problemdruck nicht ohne entsprechende strukturelle Voraussetzungen erfolgreich in ein umfassendes Problemlösungssystem übergeführt werden kann. Da der Zeitdruck dazu führte, dass die drei Teilaufträge von besonderen Subkommissionen parallel bearbeitet werden mussten, war die konsekutive Logik des ganzen Unternehmens: von der Ermittlung des Ist-Zustandes bzw. der gegenwärtigen Entwicklungstendenzen über die Formulierung des Konzepts bis zu dessen Operationalisierung in Form juristischer Instrumente bzw. Massnahmen nur ungenügend garantiert. Die drei entsprechenden Teile des Schlussberichts nehmen denn auch nur teilweise Bezug aufeinander.

Der Auftrag, einen zuverlässigen *Ist-Zustand* des schweizerischen Mediensystems zu erstellen, bereitete in doppelter Hinsicht Schwierigkeiten: Zum einen ist es unmöglich, ein solch komplexes System ganzheitlich abzubilden. Dies kann nur selektiv, unter bestimmten Fragestellungen bzw. gewissen Problemlagen geleistet werden. Diese waren indes – und sind auch heute noch – keineswegs einheitlich erkannt, sondern wurden im Lichte unterschiedlicher Partikulärinteressen wahrgenommen und auch definiert. So konnten die vielen Daten, die für die Rekonstruktion des Ist-Zustandes erhoben wurden, nur lose verbunden werden. Zudem ist deren Qualität, weil sie vielfach von den einschlägigen Verbänden bereitgestellt wurden, keineswegs über alle Zweifel erhaben. Noch heute ist etwa die statistische Erfassung des schweizerischen Zeitungswesens durchaus unzulänglich. Von der eigens eingesetzten Recherchiergruppe und im Rahmen zusätzlicher Aufträge, z.B. zu einer Journalistenenquête,⁵ konnten immerhin Daten beigebracht werden, an denen es bislang völlig gemangelt hatte. Die letztere war z.B. für ein besseres Verständnis der Arbeitssituation schweizerischer Journalisten zweifellos von Bedeutung. Und insgesamt zukunftsweisend waren, bei allen Unzulänglichkeiten, auch der Versuch, das Mediensystem in der schweizerischen Gesamtgesellschaft zu positionieren, um seine realen Leistungen und deren Verbesserungsmöglichkeiten zu erkunden, und Anregungen für effizientere künftige Abklärungssysteme im Medienbereich.

Für die Formulierung der *MGK* in Teil II des Berichts kam für die Kommissionsmehrheit, überkommener liberaler Auffassung entsprechend, nur ein restriktives Modell von Medienpolitik in Frage. Als Zielobjekt wurden daher nicht – ohnehin nicht konsensfähige – ideale sozial- oder gesellschaftspolitische Zustände, sondern nur wünschenswerte Zustände des Mediensystems angeführt. Bestmögliche kommunikative Leistungen für die Individuen, Kollektive, Teilsysteme und das Gesamtsystem Schweiz soll das schweizerische Mediensystem erbringen, und deshalb hat die Gesamtkonzeption dafür zu sorgen, dass es ein Maximum an kommunikativer Freiheit, aber auch an kommunikativer Teilhabe ermöglicht, mit maximaler Flexibilität funktioniert und zugleich von einem Maximum an Kompetenz getragen wird, aber ohne einen unverhältnismässigen Aufwand zu bedingen. Diese strukturelle Zieldimension wird durch die prozessuale ergänzt, nämlich durch Ziele zur Optimierung der Elemente derselben, also von Rezipienten, Medienschaffenden, Medien und Aussagen bzw. von Kommunikationsprozessen. Weiter konkretisiert werden dann diese Zielsysteme in einzelnen Medienkonzepten und durch die Nennung zentraler Regelungsprobleme im Hinblick auf die Konzipierung von Realisierungsinstrumenten.

Dieses Konzept, das den Ist-Zustand und die vorherrschenden Entwicklungstendenzen, soweit bekannt, einbezieht, ist *systematisch* und nicht additiv angelegt, und es ist *konsequent durchgestaltet*, wenn auch auf einer vergleichsweise hohen Abstraktionsstufe, so dass Operationalisierungsprobleme zu lösen wären. Immerhin werden gemäss den erwähnten fünf Leitideen auch die wichtigsten Realisierungsinstrumente entwickelt. Hingegen ist es primär sozialwissenschaftlich inspiriert und war nur für die Kommissionsmehrheit akzeptabel. Bei seiner politischen Durchsetzung musste daher zum vornherein mit Widerständen und bei seiner weiteren juristischen Konkretisierung mit gewissen Umsetzungsschwierigkeiten gerechnet werden.

Tatsächlich wird in Teil III des Berichts, der die *Vorschläge zur Verwirklichung der MGK* präsentiert, natürlich immer wieder die Problematik erkennbar, überhaupt eine solche Gesamtkonzeption juristisch zu realisieren, d.h. auf Rechtssätze umzulegen und in das bestehende Rechtssystem einzuordnen. Es wird daher schon in der Zusammenfassung eingeräumt: "Eine Medien-Gesamtkonzeption, wie dieser Bericht sie beschreibt, hat viel zu verschiedenartige Bestandteile, als dass sie als ganze auf einen bestimmten Zeitpunkt zu verwirklichen wäre" (S.LXI). Die *MGK* wird denn auch bereits von ihren juristisch verantwortlichen Schöpfern gewissermassen als "Steinbruch" interpretiert, dem Anregungen zur Lösung besonders dringli-

**Problemdruck und
Zeitdruck erlauben
keine konsequente
Methodik der MGK**

**MGK formuliert Ziele
von Medienpolitik
restriktiv**

**Systematisches
Konzept weckt politische
Widerstände**

Akzent: Vom Konzept zum Markt

cher medienpolitischer Probleme wie z.B. der Zulassung neuer Medien oder der Medienförderung entnommen werden können. Wiewohl ein solches Vorgehen natürlich der Idee einer MGK gerade widerspricht, verdient festgehalten zu werden, dass bei diesen Realisierungsvorschlägen wenigstens versucht wird, im Sinne ihrer Leitideen zu argumentieren und zu formulieren. Dies ist als eine Zusammenführung sozial- und rechtswissenschaftlicher Verfahren mit dem Resultat eines zumindest die einzelnen Massnahmen übergreifenden Verständnisses der schweizerischen Medien als eines Gesamtsystems nicht gering zu veranschlagen, selbst wenn jeweils verschiedene Varianten als Konzession an die herkömmliche Gesetzgebungstechnik, z.B. auf der Ebene des Verfassungsrechts, Zusammenhänge paragraphenmässig entflechten. Auf die gegenseitige Abstimmung solcher juristischer Normen wurde trotzdem im Sinne der MGK geachtet.

REALISIERUNGSDIMENSIONEN DER SCHWEIZERISCHEN MEDIEN- GESAMTKONZEPTION

Die Analyse der Möglichkeiten von konzeptioneller Politik als rechtliche Steuerung von Mediensystemen und die Erkenntnis der Charakteristika der schweizerischen MGK legen es nahe, *Realisierungsdimensionen der MGK* auf der Ebene der Verhinderung oder Verzögerung anderer Regelungsmechanismen, auf derjenigen der direkten Auswirkungen auf juristische Erlasse, organisatorische Vorkehrungen und die medienpolitische Konzeptbildung und auf derjenigen der Folgewirkungen dieser direkten Auswirkungen anzusetzen. Nur so wird die Dynamik eines solchen medienpolitischen Wirkungsprozesses ausreichend erfasst. Auf dem Hintergrund einer nationalen Medienpolitik, die gewöhnlich vorwiegend reaktiv und kasuistisch, sozusagen mit Feuerwehraktionen auf wirkliche oder vermeintliche Krisen des Mediensystems reagiert, kommt dem Unternehmen MGK das Verdienst zu, solche meist nur bedingt fundierte Initiativen, z.B. zur Pressekonzentration oder zur Rundfunkentwicklung, *verhindert oder zumindest verzögert* zu haben, wurde doch manche von ihnen vom Bundesrat im Hinblick auf die Fertigstellung der MGK hintangestellt. Auf diese Weise konnte vermieden werden, dass durch Stückwerkpolitik weitere Regelungsstrukturen etabliert wurden, die eine Optimierung der schweizerischen Medien-Gesamtordnung beeinträchtigen mussten.

Was die direkten Auswirkungen der MGK betrifft, so lässt sich für die drei genannten Realisierungsaspekte folgendes festhalten:

- Als wichtigster *juristischer Erlass* wurde der neue Radio- und Fernsehartikel der Bundesverfassung massgeblich durch das im Schosse und im Umkreis der Expertenkommission entwickelte funktionalistische Denken geprägt. Ihm entspringt namentlich der Leistungsauftrag von BV Art.55^{bis} Abs.2. Dieser postuliert, genau genommen, Publikumszustände, die von den schweizerischen elektronischen Medien befördert werden müssen, nämlich kulturelle Entfaltung, freie Meinungsbildung und Amüsiertheit. Letztlich müsste die Publikumsforschung kontrollieren, ob dieser Leistungsauftrag vom schweizerischen Radio und Fernsehen auch tatsächlich erfüllt wird, was bei seiner Formulierung wohl nicht bedacht wurde. Auch der Hinweis auf die andern Kommunikationsmittel in Abs.4 dieses Artikels, auf die Rücksicht zu nehmen sei, verrät das für die MGK charakteristische Systemdenken, das die Medien als Verbund und nicht als getrennte Gattungen sieht. Des weitern atmet die in den Regelungen von Bildschirmtext, des Abonnementfernsehens oder des Satellitenrundfunks verlangte Bündelung der Interessen und beschränkten Ressourcen den Geist der erwähnten strukturellen Zieldimension der MGK. Die Verordnung über lokale Rundfunk-Versuche (RVO) wiederum geht auf den Vorschlag der Expertenkommission MGK zurück und damit auch die Einführung von Lokalradios in der Schweiz.

- Auf der Ebene der *organisatorischen Auswirkungen* der MGK ist die Schaffung des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) hervorzuheben. Durch dieses neue Verwaltungsorgan wird die von der MGK postulierte Koordination der medienpolitischen Aktivitäten des Bundes besser gewährleistet, auch wenn damit nicht die von den Experten vorgeschlagene regierungsunabhängige Medienkommission verwirklicht wurde. Auch beschränkt sich der Wirkungskreis des BAKOM gegenwärtig auf die elektronische Kommunikation, wie überhaupt die presserelevanten Anregungen der Expertenkommission kaum aufgegriffen wurden bzw. beim Realisierungsversuch gescheitert sind. Dabei zeigt sich im Zusammenhang mit der Neuordnung des Postzeitungsdienstes bereits die Notwendigkeit, auch hier einen Leistungsauftrag betreffs jener Presseprodukte zu formulieren, die in den Genuss von Transportvergünstigungen kommen sollen.⁶

Idee der Gesamtkonzeption preisgegeben, aber Immerhin Einzelmassnahmen aus übergreifendem Medienverständnis begründet

Gesetzgebung vom funktionalistischen Ansatz der MGK geprägt

BAKOM

Beschränkung auf elektronische Kommunikation

- Auf der Ebene der *medienpolitischen Konzeptbildung* könnten die verschiedensten Anregungen aufgeführt werden, die von der MGK in das schweizerische medienpolitische Denken eingeflossen sind und dieses differenziert haben. Lediglich drei seien hervorgehoben. Da ist als erstes und wichtigstes eben die Überwindung eines bloss partikularen Argumentierens, massgeblich entlang den verschiedenen Mediengattungen, zu nennen, die Erkenntnis der schweizerischen Medien als eines funktionalen Systems innerhalb des Gesamtsystems Schweiz. Dies heisst keineswegs, die Presse müsste vergleichbar stark geregelt werden wie Radio und Fernsehen. Als zweites ist die Vermittlung der Idee durch die MGK, neue Medien seien zuerst systematisch zu erproben und nicht einfach den Marktmechanismen zu überlassen, folgenreich geworden. Dem entspricht die Entwicklung von Probericht, z.B. eben der RVO, als zusätzliche flexible juristische Konstruktion für die Regelung von Versuchsphasen. Dass diejenige der Lokalradios sich zugleich als vorsichtige Einführungsstrategie erwies, steht nicht im Widerspruch zur Tatsache, dass damit ein besonders hohes Mass an Rationalität in der Medienpolitik realisiert wurde. Als dritte ideelle Neuerung der schweizerischen Medienpolitik im Gefolge der MGK verdient denn auch die Institutionalisierung wissenschaftlicher Politikberatung, z.B. in Form von Begleitforschung, Beachtung.

Diese Wirkungen der MGK haben ihrerseits *Folgewirkungen* gezeitigt, namentlich weil diese in verschiedener Hinsicht Lernprozesse bei den Medienpolitikern in Gang gebracht haben und die Arbeit am schweizerischen Medienrecht weitergeführt worden ist. Deren Leitideen, nämlich möglichst ganzheitliche Sicherstellung des Kommunikationsprozesses und Subsidiarität der rechtlichen Normierung entsprechen dabei sogar wieder direkt denjenigen der MGK, die letztere aber auch überkommener liberaler Rechtssetzungspraxis. Langfristige Wirkungen der MGK sind eben in erster Linie dort zu gewärtigen, wo ihre Normkongruenz besonders ausgeprägt und damit Konsens am ehesten gegeben ist. Die Versuchsphase mit Lokalradios bzw. die Begleitforschung im besondern, selber Initiativen der MGK, haben ihrerseits Folgen für die Formulierung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 21. Juni 1991 gehabt, als nun die Bestimmung ausreichend ergiebiger Sendegebiete Bestandteil des Konzessionsverfahrens ist und diese Kommunikationsräume nicht mehr durch eine rein sendetechnische Norm wie noch in der RVO (höchstens 20km Ausdehnung) mitdeterminiert werden. Solche Spätfolgen der MGK sind zwar nicht spektakulär, sollten aber in ihrer Bedeutung für eine rationalere Gestaltung der schweizerischen Medienordnung nicht unterschätzt werden. Steinbrüche sind nun einmal nützlich für den Hausbau.

Neue Medien müssen systematisch erprobt werden

Anmerkungen:

- 1 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (Hrsg.): Medien-Gesamtkonzeption. Bericht der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption. Bern 1982
- 2 Ulrich Klöti: Konzeptionelle Politik - Erfolgsrezept oder Alibi? Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft, hrsgg. von der Forschungsstelle für Politische Wissenschaft der Universität Zürich. Zürich 1981
- 3 Louis Bosshart (Hrsg.): Die Medien-Gesamtkonzeption. Kritische Perspektiven. Freiburg 1983
- 4 Ulrich Saxer: Medienkommunikation und geplanter Gesellschaftswandel. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 30/1989, S.85-96
- 5 Ulrich Saxer / Michael Schanne: Journalismus als Beruf. Materialien 14 der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption. Bern 1981
- 6 Ulrich Saxer: Presse - Post - Presseförderung. Pressedefinitionen und postalische Transporttarifpolitik. Seminar für Publizistikwissenschaft der Universität Zürich. Zürich 1992