

## **Was brachte die Mediengesamtkonzeption von 1982 – und was nicht?**

Um beurteilen zu können, was die Mediengesamtkonzeption, die von einer Expertenkommission in drei Jahren aufwendiger Tätigkeit erarbeitet worden war, gebracht hat (und was nicht), müssen wir eine Zeitreise ins Jahr 1978 antreten.

Im Jahr der Einsetzung der Expertenkommission für eine Mediengesamtkonzeption (EKMGK) mit dem Präsidenten Hans W. Kopp und nicht weniger als 30 Experten durch den Bundesrat passierte auf der Welt u.a. folgendes:

In Iran neigte sich das Regime des Schahs seinem Ende zu, wurde in Italien Aldo Moro entführt und ermordet und wurden in Rom kurz hintereinander zwei Päpste gewählt: der nach 33 Tagen rätselhaft verstorbene Luciani-Papst und der Pole Karol Wojtyła, Johannes Paul II.

Und in der Schweiz, da wurde am 24. September 1978 per Volksentscheid der Kanton Jura gegründet. Das eidgenössische Frauenstimmrecht war jetzt aber immerhin schon sechs Jahre alt...

Schon vertrauter ist uns der Eindruck, dass sich die Schweiz damals einem erheblichen und klar steigenden Problemstau auf ganz verschiedenen Baustellen des Medienwesens gegenüber: Piratensender nach dem Muster von Radio Veronica bedrohten seit 1960 von Schiffen aus das europäische Festland mit Musikprogrammen, die dem Bildungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Radios (und Fernsehens) keineswegs gerecht, aber dafür begeistert gehört wurden.

Am meisten medienpolitische Aufregung verursachte seit 1979 Roger Schawinski, der von einem grenznahen italienischen Berggipfel in den Raum Zürich hinein sendete. Die Usurpation einer der raren UKW-Frequenzen grenzte an das Knacken eines Banktresors oder die Besetzung eines Kernkraftwerks.

Denn dabei ging es ja um die jahrzehntelang unangefochtene Bastion des öffentlich-rechtlichen Radios und Fernsehens, die da bröckelte. Satellitenrundfunk und Kabelnetze waren jetzt in der Lage und willens, Konkurrenzprogramme zu den – auch technisch – behäbigen SRG-Sendern anzubieten. (Mono-Radio)

Alles andere als behäbig waren die Radio- und Fernseh-Redaktionen hin und wieder, wenn es galt, ihren politischen Bildungsauftrag im Sinne des sogenannten anwaltschaftlichen oder komplementären Journalismus auszuüben – da gab es ein paar ganz schön rabiate linke Robin Hoods, die gegen die eigentlich vorgegebene Ausgewogenheit des Monopols-Rundfunks verstießen.

Problemdruck baute sich auch durch neue technische Kommunikationsmöglichkeiten auf – die Glasfaser und sogar das Netz der Elektrizitätsversorgung öffneten den Weg zur Digitalisierung von Kommunikation, die damals allerdings von den meisten noch

weitgehend als technische Spielerei betrachtet wurde. Und am Himmel hingen die ersten Fernmelde- und Fernsehsatelliten.

Andrerseits muten uns dann die folgenden Sätze doch wieder ziemlich aktuell an: "Die Fragen, vor denen wir heute im Bereich der Medienpolitik stehen, sind von einer schwer überbietbaren Vielschichtigkeit und Komplexität" und "die Lage ändert sich fast von Tag zu Tag, aber die Entwicklungen erfolgen nicht bloss punktuell, sondern greifen ohne Ausnahme in alle Lebensbereiche ein" – Sätze aus dem Vorwort des EKMKG-Präsidenten Hans W. Kopp, der im Jahr der Veröffentlichung des 700-seitigen Berichts zum ersten Bundesrätinnen-Gatten der Schweiz avancierte, wurde doch Elisabeth Kopp 1982 zur ersten Bundesrätin gewählt.

Sicher war nur: Die Lage war unübersichtlich geworden, Politik und Recht drohte die Kontrolle über die Situation auf dem Gebiet der elektronischen Kommunikation zu entgleiten. Der Focus lag der ganzen Übung lag denn auch auf der Ebene der juristischen Regelung der eingetretenen und noch bevorstehenden Entwicklung. Das zeigt sich auch an den handelnden Personen: Justizminister Kurt Furgler und Kopp waren hervorragende Anwälte gewesen und galten als Top-Juristen.

Unmittelbarer Anlass für den Bundesrat, tätig zu werden, war aber wohl die Ablehnung eines Rundfunkartikels in der Bundesverfassung im Herbst 1976 – es war bereits der zweite Anlauf gewesen. In der schweizerischen Politik machte sich Ratlosigkeit breit, dass es nicht gelingen wollte, die immer wichtigeren Medien Radio und Fernsehen medienrechtlich und -politisch in den Griff zu bekommen. Ausgerechnet jene Bereiche also, in denen sich eine rasante Entwicklung abzeichnete, wie ein Blick ins Ausland, etwa ein Ohr oder bald einmal auch ein Auge voll RTL-Radio und -Fernsehen zeigen sollte.

So sah es auch der Präsident der EKMKG, der im Vorwort des Berichts schrieb:

"Der Auftrag zur Ausarbeitung einer Medien-Gesamtkonzeption entstand aus der seit den Siebzigerjahren wachsenden Besorgnis heraus, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft sich aus einer Reihe von Gründen absolut und im Vergleich mit Drittstaaten einen ins Gewicht fallenden Rückstand in den Bereichen der Medienpolitik und des Medienrechts eingehandelt haben könnte."

\*

[Ich bin Ihnen noch die Auskunft schuldig, woher ich meine Kenntnisse und Erkenntnisse der Vorgänge um die MGK gewonnen habe, die ich Ihnen nicht "objektiv und ausgewogen", sondern aus subjektiv-persönlicher Sicht eines Beteiligten schildere.]

Es war einerseits mein journalistisches Interesse an Mediendingen, das ich auf der Inlandredaktion der NZZ ausleben durfte, in die ich 1978 eingetreten war. Nicht

zuletzt, weil ich zuvor als Nebenfachstudent der Publizistikwissenschaft in Zürich und Berlin, dann als Freelance-Journalist und vor allem als gelegentlicher Mitarbeiter des Schweizer Fernsehens Praxiserfahrung mitbrachte, was damals noch eher selten war.

Andererseits war ich aber vom Stab der EKMKG als Mitglied der sogenannten "Recherchiergruppe" rekrutiert worden. Das war eine vielköpfige Gruppe jüngerer interessierter Soziologen, Publizistikwissenschaftler, Verwaltungsjuristen und Medienrechtler sowie Journalisten, welche die einmalige Chance erhielten, die Verhandlungen der Kommission von nahe zu beobachten, ohne für das Resultat als ganzes Verantwortung übernehmen zu müssen (oder zu dürfen). Aus ihnen rekrutierte sich ein nicht unbeträchtlicher Teil des Führungspersonals der Medien in den achtziger und neunziger Jahren, das sich bei dieser Gelegenheit kennengelernt hatte – ein grosser Vorteil, wie sich später zeigen würde.

Meine Beförderung zum Titel "beigezogenen Sachbearbeiter" im Schlussbericht verdankte ich wohl der Tatsache, dass ich zusammen mit dem Stabschef Franz Zölch und dem jungen Juristen und späteren SRG-Generaldirektor Armin Walpen zur Arbeit am Zusatzauftrag des Bundesrates herbeigezogen wurde, einen Entwurf für eine Verordnung über lokale/regionale Rundfunk-Versuche auszuarbeiten. Das war eines der heissesten Eisen der ganzen Kommissionsarbeit, ging es doch darum, zum ersten Mal am Monopol der SRG sanft zu rütteln und einen ersten, ganz kleinen Schritt in Richtung auf ein duales Rundfunksystem zu unternehmen.

Wie politisch brisant dieser Schritt war, der ins Herz der Kontroverse zwischen den beiden medienpolitischen Lagern führte, zeigt der Ausruf des SP-Medienpolitikers Nationalrat Andreas Gerwig: "Das ist ein medienpolitischer Staatsstreich." Medien, vor allem das noch relativ neue Medium Fernsehen, waren damals das bevorzugte Terrain, auf dem die Kämpfe um die politische Seele, um das gesellschaftliche Bewusstsein des Volkes ausgefochten wurden. Die Vorstellungen von der Macht der Medien waren zu jener Zeit riesengross. Dementsprechend gross war der Drang der jungen Intelligentsija in die Medien. Es waren die 68er, die den Marsch durch die Institutionen des Medien- und des Bildungswesens antraten.

Vielleicht sollte man aber auch nicht vergessen, dass in den Siebzigerjahren noch viele Augen- und Ohrenzeugen der Propagandamaschine der Nationalsozialisten lebten. Sie hatten die Verführbarkeit des Menschen durch die hysterischen Reden Hitlers und Goebbels' noch am eigenen Leib oder doch am Radio-Empfänger erlebt. Und sie hatten das Radio auch als Instrument der Abwehr des Totalitarismus erlebt, das vaterländische Wir-Gefühl, das Radio Beromünster zu erzeugen vermochte. Für sie war ein für allemal klar: Mit den Medien, das wussten sie aus

Erfahrung, war nicht zu spassen. Was für ein Unterschied zum heutigen Dudel- und Spass-Funk auf allen Kanälen!

Sie sehen, meine sehr verehrten Damen und Herren, der Unterschied zwischen der politisch aufgeheizten Stimmung von damals und dem Klima, in dem die heutige Medienkommission des Bundesrates arbeitet, könnte grösser fast nicht sein.

Die heutige Medienkommission Jarren soll laut Auftrag des Bundesrates "tragfähige Lösungen für die Gestaltung des schweizerischen Mediensystems finden". Gestaltung des schweizerischen Mediensystems – das empfinden wir heute eher als eine abgehobene und ziemlich vage Formulierung.

1978 hätte das hingegen als überaus pragmatisch gegolten. Dort ging man aufs Ganze: Die EKMG sollte "den Ist-Zustand und die Entwicklungstendenzen im Medienbereich analysieren und daraus die Grundzüge einer Medien-Gesamtkonzeption für die Schweiz erarbeiten", so der Auftrag des Bundesrates. Mit Mühe konnte verhindert werden, dass es im Auftrag hiess, es solle eine Gesamtmedienkonzeption erarbeitet werden. Das war denn auch in jener gesamtkonzeptions-verliebten Zeit zu viel: Gesamtmedien – das war denn doch nicht das, was man anstrebte.

Aber der Zeitgeist der Siebziger und Achtziger Jahre war vom politischen Glauben des systematisch und umfassend Plan- und Steuerbaren beseelt. Es war die grosse Zeit der Konzeptionen, Planungen und zum Teil ja auch Utopien. Es galt: Gesellschaft und Staat konnten gestaltet werden, wenn vernünftig geplant wurde – und zwar durchaus demokratisch. Und so waren in den Siebzigern Expertenkommissionen für eine Gesamtverkehrskonzeption (ab 1972) und für eine Gesamtenergiekonzeption (ab 1976) am Werk. Und über dem Ganzen schwebte das ehrgeizige Projekt einer neuen Bundesverfassung, an der fast unzählige Experten in unterschiedlicher Zusammensetzung während dreier Jahrzehnte arbeiteten. Schon der Titel war Programm: Totalrevision!

Gemeinsam war diesen Projekten, dass sie als grosses Ganzes dann zwar scheiterten, aber jene Bausteine entwickelten, die später eine Stufe tiefer als Fundament der Gesetzgebung dienten.

Gesamtkonzeption, Totalrevision: Diesen Vorhaben stand der ambitionierte, optimistische und durchaus hochgemute Gedanke zu Gevatter, dass man doch zuerst die Pläne für eine funktionierende Maschine zeichnen müsse, bevor man als vernunftbegabtes Wesen an den Bau derselben gehen könne. Denn gute Pläne müssten ja auch in einer Demokratie die öffentliche Meinung, müssten den Souverän eher überzeugen als nicht nachvollziehbares Reparieren und Improvisieren der Politik, das berühmte Hüst und Hott, ohne sichtbare Perspektive. Warum also sollte

sich die Kybernetik nicht auch auf das politische System anwenden lassen?  
Jedenfalls so lange, als man sich nicht eingehender damit auseinandersetzte, dass alle diese Systeme alles andere als rationale, widerspruchsfrei funktionierende Maschinen waren – und es auch gar nicht werden wollten!

Kurz: Gesellschaft und Staat lassen sich steuern, ihr Wandel planen. So dachten in jener Zeit nicht nur marxistische Gesellschaftstheoretiker, sondern auch viele bürgerliche Politiker. Dass bei solchen Top-Down-Überlegungen die Medien eine entscheidende Rolle spielten, dürfte Ihnen jetzt klar sein.

Zurück zum Projekt MGK also: Die MGK sei "in ihren Strukturelementen derart verbunden, dass sie als Ganzes oder auch sukzessive realisiert werden" könne.

Allerdings werde erst die vollständige Durchführung der MGK den gewünschten gesellschaftspolitischen Nutzen erbringen und für zukünftige Entwicklungen ein systematisches, in sich widerspruchsfreies Regelungsinstrument darstellen," lesen wir auf S. 238.

Das war, in einen Satz zusammengefasst, der Zeitgeist der Siebzigerjahre und damit auch der MGK. Er stand am Ursprung von Formulierungen wie "eine Gesamtkonzeption für die Gesamtgesellschaft". Oder der Devise, dass man neue Medien (falls man sie überhaupt zulassen wollte) zuerst "systematisch erproben müsse und nicht den Marktmechanismen überlassen dürfe".

An solchen Sätzen, die sich in der MGK zuhauf finden, wird dann allerdings in der vermeintlich kybernetisch wertfreien Betrachtung auch eine implizite Wertordnung, eine Ideologie sichtbar. Diese wertet das Steuerbare, das Planbare höher als das Unkontrollierbare – und zu letzterem gehören die Marktmechanismen, die keinen höheren gesellschaftlichen Zielen gehorchen und bekanntlich am Ende des Tages immer dazu führen, dass irgend ein Wirtschaftssubjekt einen ungerechtfertigten Profit erzielt. So ist es auch verständlich, dass für einen Teil der Experten jegliche privatwirtschaftliche Organisation der Medien verdächtig und Werbung eine Finanzierungsart war, die möglichst zurückgedrängt werden musste. Da machte sich dann sehr negativ bemerkbar, dass in dieser grossen Expertenkommission volks- und betriebswirtschaftliches Know-how kaum vorhanden war.

Dass es sich bei der Vorstellung, die MGK bilde ein verbundenes, in sich widerspruchsfreies Regelungsinstrument, um Wunschdenken handelt, zeigen allein schon die beiden medienpolitischen "Modellabläufe" in Kap. 10. Hier entwickeln die beiden Lager völlig gegensätzliche, völlig unvereinbare Vorstellungen.

Ein **Wettbewerbsmodell** richtet sich nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen aus, fordert ein duales Rundfunkmodell, in dem den privaten Veranstaltern "hinsichtlich Werbung keine Auflagen gemacht" werden sollen – eine damals höchst verwegene

Forderung. Neuen Medien sollen keine Hindernisse in den Weg gelegt werden, der Staat habe sich so zurückhaltend wie möglich zu verhalten.

Dem stellte eine Minderheit der Kommission ein **Alternativ-Modell** entgegen, das den Geist eines Teils der intellektuellen Elite jener Zeit drastisch abbildet. Das Modell beginnt mit der Feststellung eines "weitgehenden Versagens des Marktmechanismus im Medienbereich", vor allem bei der Presse und den elektronischen Medien. Eine unaufhaltsame Konzentration führe zu Monopolen und Oligopolen und zur Ausschaltung des publizistischen Wettbewerbs. Die wirtschaftlichen Interessen der Medienunternehmen führten zu einem (Originalton) "einseitigen Abhängigkeitsverhältnis des Bürgers von der Macht und den Interessen der Medienunternehmer und der werbetreibenden Wirtschaft." So ging das brachial-medienökologisch weiter, 25 Seiten lang.

Das Rezept dieses Modells: "Der Staat hat demzufolge durch einschneidende Regelungen eine Neutralisierung und Verhinderung solchen Kräfteungleichgewichts beim Medium zugunsten der Mediennutzer zu gewährleisten."

Es folgt eine düstere Analyse der schweizerischen Gesellschaft mit dem Leiden an entfremdeter Arbeit, an einer verlärmten, vergifteten und zubetonierten Umwelt, dem Verlust an menschlicher Wärme usw. Basisaktivität, Basisdemokratie, zwischenmenschlicher Kontakt in kommunalen Kommunikationszentren statt der Droge Fernsehen sind das Gegengift, wobei die Medien gehalten sind, über derartige Basisaktivitäten gebührend zu berichten. Die kommunikative Idylle, auf 25 Seiten ausgebreitet, erinnert den Leser an die positiven Berichte über den pflichtbewussten Schleusenwärter oder die fröhliche Traktoristin im einstigen "Neuen Deutschland" oder an die aufbauenden Meldungen aus der kubanischen Arbeitswelt.

Mit diesen Beispielen soll nur gezeigt werden, dass die MGK eben keine Gesamtkonzeption war, die es nur noch umzusetzen galt. Sondern eher um einen "Steinbruch", wie ich damals in der NZZ schrieb und zehn Jahre später Kommissionsmitglied und Publizistikprofessor Ulrich Saxer resümieren sollte.

Den führenden Köpfen der Kommission ist aber zugutezuhalten, dass sie sich der Spannung zwischen Freiheit der Medien und staatlicher Regulierung bewusst waren. Sie verstanden ihre Arbeit immer mehr eher als Anstoss zur öffentlichen Debatte über die aufgezeigten Probleme der Medien denn als Bauplan für eine kybernetisch gesteuerte Maschine.

Diese Debatte über das grosse Ganze fand dann leider allerdings nicht statt, denn der Bundesrat verzichtete darauf, das 700seitige Werk in einer Vernehmlassung oder in einer anderen Art zur Diskussion zu stellen. Damit war natürlich auch das Urteil über den Aspekt Gesamtkonzeption gesprochen.

\*

Das alles heisst aber nicht, dass die Arbeit der EKMGK etwa unfruchtbar und folgenlos geblieben wäre. Im Gegenteil: Eine ganze Reihe wichtiger Bausteine der heutigen Medienpolitik entstanden als direkte Folge der Kommissionsarbeit.

So ist der Radio- und Fernsehartikel 93 der totalrevidierten Bundesverfassung eine Folge der Arbeiten der EKMGK, nachdem zuvor ja zwei Entwürfe abgelehnt worden waren.

Auf Gesetzesstufe als erstes zu nennen ist das Radio- und Fernsehgesetz, das nur dank der öffentlichen Meinungsbildung über Medien und deren Organisationsbedarf 1991 schliesslich in Kraft treten konnte. Das RTVG bildet bis heute den Ort, wo bei jeder Revision die divergierenden Interessen und politischen Konzepte aufeinanderprallen.

Ohne die Konzepte der EKMGK wäre eine geordnete Öffnung von Radio und Fernsehen für private Anbieter auf lokaler und regionaler Ebene ebenfalls nicht denkbar gewesen.

Ein wichtiges Anliegen der Kommission war die Schaffung einer Medienstelle der Bundesverwaltung, was schliesslich zu einem neuen Bundesamt für Kommunikation (Bakom) führte.

Ein ebenso wichtiges Thema war in der Kommission die Stärkung der Stellung von Lesern, Zuschauern und Zuhörern:

So wurde eine Beschwerdestelle gefordert, die schliesslich die Gestalt der Unabhängigen Beschwerdeinstanz (UBI) annahm.

Aber auch die Schaffung eines Gegendarstellungsrechts in Art. 28g ZGB geht auf die Initiative der EKMG zurück.

Alles unverzichtbare Elemente unserer heutigen Medienordnung!

Auch die wissenschaftlichen Begleituntersuchungen für viele – manche meinen heute – zu viele Entwicklungen der Medien gehen auf die EKMGK und nicht zuletzt die dort einsitzenden Professoren zurück.

Andere Vorschläge der Kommission blieben auf dem Papier stehen; So vor allem der Medienfonds, mit dem je nach Standort der Kommissionsmitglieder die Entwicklung der Schweizer Medien hätte gesteuert werden können, z.B. durch Presseförderung und die Finanzierung nicht marktstarker RTV-Programme. Usw.

Zum Schluss stellen Sie sich vielleicht die Frage, was die aktuelle Medienkommission aus der dargestellten Geschichte der MGK lernen könnte.

Lassen Sie mich zuerst warnen: Ich bin mit dem grossen deutschen Historiker Leopold Ranke überzeugt, dass "jede Epoche unmittelbar zu Gott ist", d.h. unwiederholbar, nicht korrigierbar. Das heisst etwas populärer ausgedrückt: Jede Epoche hat das Recht, ihre eigenen Fehler zu begehen. Besser wäre es aber natürlich schon, wenn nicht jede Epoche immer wieder die gleichen Fehler begeht!

Deshalb mein Wunsch an die Kommission Jarren: Wenn schon Fehler, dann bitte wenigstens neue!

Aber das soll nicht unser erster Wunsch sein. Aus dem Schicksal der EKMGK lassen sich durchaus Fallen und Fallstricke eruieren, denen man ausweichen kann.

Auch wenn heutige Medienxperten und Wissenschaftler nicht mehr vom selben Geist der Planbarkeit und des Grand Design beseelt sind, besteht die Gefahr, dass sie die Gesamtheit der Medienphänomene plötzlich als "System" überinterpretieren, ohne dessen Dynamik und Heterogenität in Rechnung zu stellen. "System" ist ein schöner, praktikabler Begriff, dem seine Schöpfer aber nicht auf den Leim gehen sollten, indem sie die Medienwirklichkeit nur noch als System betrachten.

Daraus folgt, dass die Kommission kein "System", keine Gesamtkonzeption entwickeln soll, das bei der ersten unerwarteten Entwicklung der Medien ohnehin gleich wieder auseinanderfällt.

Die Kommission – und dieser Wunsch geht an den Bundesrat – soll nicht nur als Mittel der Krisenintervention missbraucht werden. In der Schweiz ist Medienpolitik, siehe z.B. die Presseförderung, fast immer Reaktion auf Krisen und Konflikte.

Schliesslich: Die Kommission muss kein Buch mit 700 Seiten schreiben wie die Kommission Kopp. Gelesen hat das nämlich fast niemand – schon gar kein Politiker.

Stattdessen soll sie ihre Erkenntnisse, die von ihr erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen und Parameter in die öffentliche Debatte einbringen.

Mit dem Auftritt von Professor Jarren hier bei uns ist ein Anfang gemacht. Dafür danke ich ihm.