

**Zeitschrift:** Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse  
**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft  
**Band:** - (2000)  
**Heft:** 2  
  
**Artikel:** Modelle der Medienpolitik II : was leistet die Politik?  
**Autor:** Jarren, Otfried / Donges, Patrick  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-790812>

### **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:** 02.02.2026

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

# Modelle der Medienpolitik II: Was leistet die Politik?

## 1 Wandel der Medienpolitik

In einer traditionellen Sichtweise wird Medienpolitik eng auf den Nationalstaat bezogen und definiert als «die Gesamtheit der Massnahmen des politisch-administrativen Systems (Parteien, Parlamente, Regierungen und Ministerialverwaltungen des Bundes und der Länder), die direkt oder indirekt auf die Produktion, Distribution und dem Konsum (Rezeption) massenmedial verbreiteter Inhalte einwirken» (Schatz/Habig/Immer 1990: 332).

Heute ist ein fundamentaler – wenngleich schleichend sich vollziehender – Wandel im Politikfeld Medienpolitik insgesamt zu beobachten: Der gesamte Informations- und Kommunikationssektor gewinnt im Zusammenhang mit der aufkommenden Informationsgesellschaft sowohl in der Schweiz als auch in anderen modernen Staaten und Regionen gesamtwirtschaftlich eine strategische Bedeutung. Die den traditionellen Rundfunk noch wesentlich normierenden Faktoren, also die nationalstaatliche Politik, das nationalstaatliche Recht und die nationalstaatlichen Postverwaltungen (Techniknormierung, Frequenzverwaltung), verlieren ihre vormals dominante Stellung. Im politischen Bereich gewinnen internationale Verhandlungssysteme und neue Akteure wie die EU und die Welthandelsorganisation (WTO) an Einfluss. Die Technikentwicklung wird verstärkt von privaten Unternehmen und weniger von staatlichen Akteuren vorangetrieben. Die für die Verbreitung von Programmen relevante technische Infrastruktur, bspw. das Kabel, befinden sich zunehmend in den Händen privater, vielfach multinational agierender, Unternehmen. Und zudem gewinnen in dualen Rundfunksystemen ökonomische Akteure an Einfluss, wie beispielsweise die Werbeindustrie oder Unternehmen der Dienstleistungsbranche, die sich an Medien beteiligen oder bestimmte Angebote massgeblich finanzieren, wie zum Beispiel Banken. An der Ausgestaltung der Medienordnung wirken somit neben staatlichen und politischen zahlreiche andere Akteure aus unterschiedlichen Teilsystemen – und eben auch Akteure ausserhalb des jeweiligen Nationalstaates – mit, so dass Medienpolitik nicht mehr, wie noch in der oben zitierten Definition, Sache des politisch-administrativen Systems allein sein kann – wenn sie es denn je war (vgl. auch Jarren/Donges 1997).

Aufgrund dieses Wandels wird häufig die Auffassung vertreten, dass Steuerung und Regulierung der Entwicklung faktisch nicht mehr möglich seien. Zudem wird argumentiert, dass der Prozess hin zur Informationsgesellschaft nur durch einen weitgehenden Steuerungs- und Regulierungsverzicht aktiv gefördert und zu einem ökonomischen Erfolg

gebracht werden kann. Diese Position wird hier nicht vertreten, allein weil die Annahmen über Technik-, Branchen- oder Nutzungskonvergenz oder mögliche ökonomische Vorteile rein spekulativ sind. Zudem macht gerade eine mögliche Branchenkonvergenz Steuerungs- und Regulierungskonzepte zum Schutz und zur Absicherung von Publizistik notwendig.

Die Erhaltung und Absicherung von Publizistik, also von medial vermittelter öffentlicher Kommunikation im Sinne der Ermöglichung eines anhaltenden, offenen Selbstverständigungsprozesses in der Gesellschaft, bleibt – so ist als Ausgangsthese festzuhalten – eine wichtige Aufgabe staatlichen Handelns. Publizistische Vielfalt und Qualität stellt sich auch in der Informationsgesellschaft nicht automatisch her (vgl. Jarren 1999). Um Rundfunkpublizistik weiterhin zu sichern, bedarf die politisch-rechtliche Steuerung allerdings der Ergänzung durch ökonomische und neue gesellschaftliche Formen der Regulierung. Denn dem politischen System kommt auch zukünftig ein Ausgestaltungsauftrag zu, der aber immer weniger allein durch rechtlich agierende politische Regulierungsinstanzen und immer weniger nur im nationalstaatlichen Rahmen erfüllt werden kann. Die bisherigen staatlichen Steuerungs- und Regulierungsformen sind vielmehr durch neue Konzepte zu ergänzen, die auch die Bedingungen der Wandlungstendenzen – ökonomische wie gesellschaftliche – im Mediensystem berücksichtigen. Es bedarf für die zukünftige Regulierung neuer Leitbilder, die quasi als «Orientierungsmarken» für Regulierungsprozesse dienen. Es bedarf dazu neuer Akteure, da die Ausgestaltung der Informationsgesellschaft nicht mehr von einem Akteur – dem Staat – allein bewältigt werden kann. Ferner bedarf es neuer Regulierungsinstrumente, die sich den gegebenen Veränderungen anpassen.

## 2 Was leistet Politik?

Versucht man die Frage «Was leistet die Politik?» in einer sehr allgemeinen und kurzen Form zu beantworten, so könnte man sagen: Politik ist ein gesellschaftliches Teilsystem, das versucht, steuernd in andere Teilsysteme, wie etwa die Wirtschaft oder das Mediensystem, einzugreifen. Eine solche Steuerung kann vielfältige Ziele verfolgen: es können Ressourcen verteilt werden, bestimmte Handlungen gefördert, be- oder verhindert werden etc. In diesem Abschnitt geht es zunächst auch nicht darum, mit welchem Ziel Politik in das Mediensystem eingreift, sondern nur, mit welchen Mitteln sie das tut. Dabei wird auf die politikwissenschaftliche

Steuerungstheorie zurückgegriffen (vgl. dazu grundlegend Mayntz 1987; Braun 1995; Görlitz/Burth 1998).

Am Beginn eines politischen Steuerungsprozesses steht die Artikulation von Steuerungsbedarf durch einzelne Akteure und dessen mögliche Wahrnehmung durch das politische System. Einzelne Akteure haben das Problem, ihre Handlungen untereinander nicht mehr selbst koordinieren zu können und rufen nach der Politik, die Handlungskoordination vorzunehmen. Steuerungsbedarf kann zum einen extern an das politische System herangetragen werden, d.h. von Akteuren anderer gesellschaftlicher Teilsysteme artikuliert werden, zum anderen intern aus dem politischen System selbst heraus entstehen.

Hieraus den Umkehrschluss zu ziehen und zu sagen, dass kein Problem vorliegt, wenn kein Steuerungsbedarf artikuliert wird, wäre jedoch unzulässig. Da Steuerungsbedarf nur von Akteuren artikuliert werden kann, kann ein erstes Steuerungsproblem bereits darin bestehen, dass die Interessen von Nicht-Akteuren im Steuerungsprozess nicht hinreichend berücksichtigt werden. Denn Individuen, die keinen Akteurstatus besitzen, sind nicht hinreichend in der Lage, Steuerungsbedarf zu artikulieren.

Beim Rundfunk (wie bei anderen öffentlichen Gütern auch) zeigt sich das Problem, dass das Publikum kein Akteur ist, der Interessen aggregieren und strategisch verfolgen kann. Das Publikum kann keinen für die Politik wahrnehmbaren Steuerungsbedarf artikulieren, es kann nur (punktuell) «grummeln». Da zwischen den Sendern und den Zuschauern auch keine marktförmige Beziehung besteht – das Publikum zahlt ja keinen direkten Preis für das, was es sieht –, wird dieses «Grummeln» unter Umständen nicht einmal für die Rundfunkanbieter zu einem ernst zu nehmenden Steuerungsbedarf. Interessen des Publikums fliessen nur indirekt in die Rundfunkpolitik ein, indem andere Akteure sie aufnehmen und deuten. Dass das Publikum keinen Steuerungsbedarf artikulieren kann, stellt zu Beginn des Steuerungsprozesses schon ein erstes, schwerwiegendes Steuerungsproblem dar.

Hat die Politik registriert, dass ein gesellschaftliches Problem existiert, das durch sie gelöst werden muss, so wird sie eine Institution gründen oder eine vorhandene damit beauftragen, die Steuerung durchzuführen, im Fall des Rundfunks vor allem die Regulierungsbehörden wie das BAKOM.

Objekte politischer Steuerung können auf der untersten Ebene zunächst Individuen und ihre Handlungen sein. Dies ist vor allem in Politikfeldern der Fall, in denen es keine oder wenige korporative Akteure gibt. Beim Vorhandensein korporativer Akteure bilden meist Organisationen den Ansatzpunkt für Steuerungsmassnahmen, so auch in der Rundfunkpolitik. Neben diesen «klassischen» Steuerungsobjekten kann sich Steuerung auch auf Strukturen oder organisatorische Netzwerke sowie auf Prozesse beziehen.

Wenn man die Frage «Was leistet die Politik?» ganz konkret beantworten möchte, so kommt man zu einer langen Liste einzelner Steuerungsinstrumente, die sich zu fünf Steuerungsprogrammen zusammenfassen lassen (Abb. 1).

«Regulative Programme» sind sicherlich auch in der Rundfunkpolitik die häufigste Form, mittels der die Politik in andere Teilsysteme eingreift. Gerade die Medienpolitik kennt eine Vielzahl von Geboten, Verboten, Anzeigen und Genehmigungspflichten oder Erlaubnisvorbehalten. Und hier zeigen sich die Probleme, die durch den Einsatz regulativer Programme entstehen: Wie lässt sich gesellschaftlich Wünschenswertes in eine Form bringen, die eindeutige und verbindliche Vorgaben ermöglicht, die überprüfbar und einklagbar sind? Es wird, so die Prognose, immer weniger möglich sein, die «Informationsfunktion» des Rundfunks so zu formulieren, dass sie ein operationalisierbarer und damit justizialer Bestandteil einer Konzession werden kann.

Andere Programme, wie etwa die Leistungsprogramme, sind der Politik im Rundfunkbereich hingegen aus guten Gründen versperrt. Umso grösser ist die Bedeutung der Steuerungsprogramme, die mitunter als «weiche Steuerung» bezeichnet werden: Kommunikative und prozedurale Programme. Man nennt diese Steuerungsprogramme deshalb «weich», weil ihr Wirkungsmechanismus ein indirekter ist.

Programmform	Typische Instrumente	Eingesetzte Medien
Regulative Programme	Gebote, Verbote, Anzeige- und Genehmigungspflichten, Erlaubnisvorbehalte	Macht
Anreizprogramme	Positive oder negative finanzielle Anreize	Geld
Leistungsprogramme	unmittelbare staatliche Leistungserbringung von Gütern und Dienstleistungen	Geld
Kommunikative Programme	Information, Wissen, Überzeugung	Wissen, Geld
Prozedurale Programme	Zuordnung von Teilhaberechten, Entscheidungsregeln und Rahmenvorschriften	alle

Abb. 1: Steuerungsprogramme und -instrumente

(Quelle: nach König/Dose 1989: 122; Görlitz/Burth 1998: 32 und eigenen Ergänzungen)

In kommunikativen Programmen versucht die Politik, das Verhalten der Adressaten mit Hilfe von Interaktion zu steuern. Diese Interaktion kann viele Formen umfassen: Politik kann an das Verhalten der Steuerungsadressaten appellieren, sie kann ihnen Informationen bereitstellen und die unterschiedlichen Akteure mit Wissen versorgen, um ein gewünschtes Verhalten zu erreichen.

Als prozedurale Programme kann man solche Steuerungen fassen, in denen das Arrangement der einzelnen Akteure von der Politik beeinflusst wird. Meist werden hierbei bestimmte Verfahren der Entscheidungsfindung verändert oder solche Verfahren überhaupt erst initiiert. Politik kann solche Entscheidungsverfahren beispielsweise dadurch verändern, indem sie vorschreibt, welche Gruppen beteiligt oder angehört werden müssen. Sie kann auch versuchen, eine öffentliche Diskussion über bestimmte Verfahren dadurch zu fördern, dass sie bei den Beteiligten Transparenz einfordert oder diese mit rechtlichen Vorgaben erzwingt.

Durch kommunikative Programme werden von der Politik Möglichkeiten aufgezeigt, durch prozedurale Programme werden unterschiedliche Akteure in die Lage versetzt, diese Möglichkeiten zu nutzen, aber ob und ggf. wie sie sie nutzen, bleibt offen.

Um diese abstrakten Typologien an einem konkreten Beispiel – in diesem Fall der Werbung – zu illustrieren: Die Finanzierung des Rundfunks durch Werbung wirft das Problem auf, dass die Leistung der Medien, öffentliche Kommunikation zu ermöglichen, dadurch beeinträchtigt werden kann, dass kommerzielle Interessen der Rundfunkanbieter über publizistische gestellt werden. Wie kann dieses Problem gelöst werden?

Man könnte argumentieren, dass der Markt die beste Möglichkeit sei, weil Zuschauer die Angebote, die kommerzielle Interessen über publizistische stellen, erkennen und deshalb nicht mehr nachfragen. Dies zieht die Frage nach sich, ob und wie der Zuschauer überhaupt erkennen soll, dass beispielsweise eine Informationssendung nicht journalistischen Logiken folgt, sondern kommerziellen. Er kann dies vielfach nicht (Beispiel: gesponserte Börsensendung), und gerade das ist der Grund, warum Politik hier eingreift.

Sie tut dies bislang überwiegend regulativ, indem sie beispielsweise gesetzlich vorschreibt, in welchen Sendungen nicht geworben werden darf, ab wann Programme als Werbesendung gekennzeichnet werden müssen etc. Die Probleme dieses regulativen Eingriffs sind bekannt: das eigentliche Ziel, das hinter dem hierarchischen Eingriff steht, lässt sich nur schwer erreichen. Wenn man über neue Wege in der Rundfunkpolitik nachdenkt, dann sollte man auch darüber nachdenken, ob sich das Ziel der Trennung von Werbung und redaktionellen Inhalten nicht über Verhandlung und regulierte Selbstregulierung besser in den Griff bekommen liesse als durch regulative Steuerung.

Warum wird beispielsweise den Bewerbern für eine Konzession nicht zur Auflage gemacht, dass sie darlegen, wie

sie die Trennung von Werbung und redaktionellen Inhalten sicherstellen wollen? Beispielsweise durch entsprechende Verfahrensregeln in den Redaktionen, beispielsweise durch innerorganisatorische Massnahmen, deren Praxis öffentlich transparent gemacht wird. Der Adressat der Steuerung wäre dann nicht mehr das Medienunternehmen als Organisation, sondern bestimmte Einheiten innerhalb der Organisation. Strukturen also, die der Rundfunkanbieter aufbauen muss, um ein Ziel zu erreichen, zu dem er sich verpflichtet hat. Solche Massnahmen, von Politik, Rundfunkanbietern und anderen Akteuren in Verhandlungen gemeinsam entwickelt, haben je nach Problem mehr Aussicht auf eine nachhaltigere Wirksamkeit als bisherige Formen hierarchischer Steuerung.

### 3 Neue Modelle für die Rundfunkpolitik

Die Notwendigkeit von Steuerung im Medienbereich wird, wie auch die Diskussion in der Schweiz zeigt, nicht bestritten. Auch in jenen Fällen, in denen Marktmodelle als adäquat angesehen werden, besteht die Notwendigkeit zur Steuerung der Entwicklung, so um Konzentration zu verhindern, den Zutritt zum Markt für alle Anbieter zu garantieren oder den Zugang der Rezipienten zu allen publizistisch relevanten Anbietern und Angeboten sicherzustellen. Da die Konzentrationsaufsicht und -kontrolle sich im Medienbereich nur im geringen Masse bewährt hat, kommt Förderprogrammen (Regulierung durch Anreize) eine besondere Bedeutung zu. Die Schweiz hat ein ökonomisches Interesse daran, durch leistungs- und innovationsstarke Programmproduzenten und Medienunternehmen die Qualität nationaler Publizistik zu erhalten, auszubauen und dadurch auch gute Voraussetzungen für den europäischen Wettbewerb zu schaffen. Aus staatspolitischer Sicht besteht die Notwendigkeit, insbesondere in sprachlicher, kultureller und föderaler Hinsicht für ein möglichst vielfältiges, differenziertes und allen Bevölkerungsgruppen zugängliches elektronisches Medienangebot Sorge zu tragen (vgl. Bonfadelli/Meier/Schanne 1998).

Aber: Medienregulierung kann nicht allein durch den Staat mit seinen – letztlich ja überwiegend nur rechtlichen – Instrumenten geleistet werden. Der Staat und staatliche Akteure müssen sich auf neue Anforderungen im Bereich der Steuerung einstellen, d.h. Staat und staatliche Akteure müssen zu einem Interdependenzmanagement befähigt werden. Interdependenzmanagement heisst: der Staat regiert nicht mehr hierarchisch, sondern fungiert in Netzwerken und Verhandlungssystemen als Koordinator und Moderator, der fehlende Aufmerksamkeit gesellschaftlicher Teilsysteme für ihre Umwelt kompensiert und die Entstehung negativer Effekte, die durch das Handeln einzelner Teilsysteme für die Gesamtgesellschaft entstehen, verhindern soll. Ihm kommt dabei vor allem eine Initiativ-, Moderations-, Kontroll- und Entscheidungsfunktion zu. Dazu sind wissensbasierte Planungs- und Entscheidungsmodelle zu entwickeln und entsprechende Verhandlungssysteme zu etablieren.

Aus den hier nur knapp skizzierten Überlegungen ergibt sich ein Mehr-Ebenen-Akteur-Modell (Abb. 2, ausführlich in Jarren/Donges 2000): «Oben» bleiben Politik und Staat für die Medienpolitik zuständig. Der Staat delegiert Aufgaben an die mittlere Ebene, die Regulierungsbehörde. Und diese ermöglicht und fördert gesellschaftliche Akteure, unterstützt die untere Ebene. Vor allem durch neu zu schaffende gesellschaftliche Akteure «unten» soll eine stärkere gesellschaftliche (und staatsunabhängige) Diskussion über die Medien ermöglicht werden. Dazu bedarf es aber (neuer) Organisationen, also der Schaffung von Akteuren. Damit kann anhaltend thematisiert werden und die Regulierungsbehörde oder der Staat käme, als Adressat der Beschwerden von unten, in die Lage ggf.

**Dipl.-Pol. Patrick Donges**, (geb. 1969) Assistent am IPMZ-  
Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung  
der Universität Zürich.





## Literatur

- Bonfadelli, Heinz/Meier, Werner A./Schanne, Michael (1998): Öffentlicher Rundfunk und Kultur. Die SRG zwischen gesellschaftlichem Auftrag und wirtschaftlichem Kalkül. Zürich.
- Braun, Dietmar (1995): Steuerungstheorien. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band 1: Politische Theorien. München, S. 611–618.
- Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (1998): Politische Steuerung. Ein Studienbuch. (2., überarb. und erw. Aufl.) Opladen.
- Jarren, Otfried (1999): Medienregulierung in der Informationsgesellschaft? Über die Möglichkeiten zur Ausgestaltung der zukünftigen Medienordnung. In: Publizistik 44, H. 2, S. 149–164.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick (1997): Ende der Massenkommunikation – Ende der Medienpolitik? In: Fünfgeld, Hermann/Mast, Claudia (Hrsg.): Massenkommunikation. Ergebnisse und Perspektiven. Opladen, S. 231–252.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2000): Medienregulierung durch die Gesellschaft? Eine steuerungstheoretische und komparative Studie mit Schwerpunkt Schweiz. Wiesbaden.
- König, Klaus/Dose, Nicolai (1989): Klassifizierungsansätze staatlicher Handlungsformen. Eine steuerungstheoretische Abhandlung. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1, S. 89–110.
- Mayntz, Renate (1997): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt/M., New York, S. 263–292.
- Schatz, Heribert/Habig, Christopher/Immer, Nikolaus (1990): Medienpolitik. In: Beyme, Klaus von/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, S. 331–359.