

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 22 (1982)

Artikel: Internationale Kommunikationspolitik und schweizerische Aussenpolitik

Autor: Studer, Peter

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172295>

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: 24.12.2025

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

INTERNATIONALE KOMMUNIKATIONSPOLITIK UND SCHWEIZERISCHE AUSSENPOLITIK

von Peter Studer
Dr. iur.
Chefredaktor am Tages-Anzeiger (Zürich)

Der Autor legt einige Aspekte internationaler Medienpolitik und schweizerischer Aussenpolitik dar. Hernach schildert er drei internationale Foren – KSZE, Unesco, Funkverwaltungskonferenzen – und den Kurs schweizerischer Delegationen in diesen Foren. Er möchte die Vermutung erhärten, dass die Schweiz an der KSZE offensiv und kreativ, in der Unesco reaktiv und defensiv, in Rundfunkkontroversen schwankend vorging. Diese Unterschiede erklärt er mit meist institutionellen und verbandspolitischen Gründen, vor allem aber mit dem Fehlen einer zielkonformen und kohärenten Kommunikationsaussenpolitik

L'auteur met en évidence quelques aspects de la politique internationale des communications et de la politique étrangère suisse. Ensuite il présente trois types d'organismes où se rencontrent les divers courants de la politique des communications – CSCE, Unesco, conférences de télécommunications – ainsi que la politique des délégations suisses dans ces organismes. Il cherche à corroborer l'hypothèse que la Suisse agissait de façon offensive et novatrice à la CSCE, réactive et défensive à l'Unesco et hésitante dans les controverses sur les télécommunications. Il décèle les causes de ces différences dans les institutions et leur politique, mais avant tout dans l'absence d'une politique étrangère cohérente en ce qui concerne la communication.

„Die Nachrichten, die die Völker der dritten Welt interessieren, sind nicht die Heirat König Baudouins oder die Skandale der italienischen Bourgeoisie. Was wir wissen wollen, das sind die Erfahrungen, die die Argentinier oder die Birmanen im Kampf gegen den Analphabetismus oder die diktatorischen Tendenzen der Führer gemacht haben. Das sind die Gegenstände, die uns stärken, uns unterrichten und unsere Wirksamkeit verzehnfachen. *Frantz Fanon, Les damnés de la terre, 1961*“¹.

¹ Den nordafrikanischen Psychiater und politischen Psychologen zitiert Jörg Becker, *Free Flow of Information*, Frankfurt 1979, S. 7.

Wer die weltweiten Bewegungen der Medienproduktion als Gegenstand internationaler und schweizerischer Politik verfolgt, kommt rasch zu einigen Vermutungen. Sie sollen hier aufgelistet und anschliessend überprüft werden.

1. Kommunikationspolitik als Teilgebiet *internationaler* Politik (Ziffer I) nimmt an *Bedeutung und Komplexität* zu.
 - Die kommunikationspolitische Diskussion ist in hohem Masse *ideologisiert*, weil sie an einem Kreuzpunkt west-östlicher und nord-südlicher Konfliktachsen stattfindet.
 - Komplexität und Ideologisierung *erschweren* sachlich befriedigende Problemlösungsstrategien.
2. Die *schweizerische* Aussenpolitik (Ziffer II) hat sich der internationalen Kommunikationspolitik in den letzten Jahren intensiver zugewendet.²
 - Sie tat dies teils aktiv und inhaltsbezogen, mit beträchtlichem Aufwand an politischer Kreativität, auf der *Ost-Westachse* (Ziffer III), nämlich an der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und an ihren Folgetreffen.
 - Eher passiv, reaktiv und nahe an den Positionen westlicher Grossmächte verhielt sich die schweizerische Aussenpolitik auf der *Nord-Südachse* (Ziffer IV), nämlich bei den Disputen um die neue internationale Informationsordnung im Schosse der internationalen Kulturorganisation Unesco.
 - Einen schwankend-abwartenden Kurs steuert die schweizerische Aussenpolitik in der Diskussion *elektronischer Kommunikationsströme* (Ziffer V), besonders wo es um grenzüberschreitenden Rundfunk geht.
3. Es zeigen sich innere *Widersprüche*, weil eine kommunikationspolitisch abgestützte, von Elite und Öffentlichkeit getragene schweizerische Position noch fehlt (Ziffer VI).

I. Internationale Kommunikationspolitik

1. Historisches Stichwort

Kommunikation ist seit altersher Gegenstand staatlicher Politik; im Zeitalter massenmedialer Kommunikation verstärkte sich diese Einsicht: bis zum Punkt, wo Macht – etwa durch die Kybernetiker – schlicht als Kommunikationsproblem definiert wird³.

2 Dazu nun die vollständige Übersicht im *Expertenbericht zur Medien-Gesamtkonzeption* (MGK), Vorausgabe Bern 1982, Kapitel 4, Ziffer 4.

3 K. W. Deutsch, „Macht und Kommunikation“, *Theorien des sozialen Wandels*, Berlin 1969, S. 471 ff.

Nach Vorläufern wie Macchiavelli wandte *Napoleon* als einer der ersten moderne Kommunikationspolitik an: Er ersetzte die sture Zensur des Ancien Régime durch eigene, im Feld gedruckte Armeezeitungen. Und schliesslich verschaffte er sich mit dem „*Moniteur*“, dessen Nachrichten allein nachgedruckt werden durften, ein europäisches Nachrichtenmonopol.

Erst stand die „*Grossmacht Presse*“ im Mittelpunkt des Interesses; später kamen andere Medien und Kommunikationsmittel hinzu. *Bismarck* manipulierte eine königlich-preussische Telegraphendepesche aus Bad Ems, spielte sie der Presse zu und beschwore so den Krieg von 1870 mit herauf.

Spätestens die weltweite Verbreitung des Telegrafens und erst recht des Radios brachten *neue Aspekte* internationaler Kommunikationspolitik, die seither auf der Agenda stehen. So unterstützte Wilhelm I. den deutschen Medienindustriellen Bernhard Wolff, eine Nachrichtenagentur zu gründen – „um der englischen (Monopolagentur) entgegenzutreten“⁴. Damals befand sich eben Deutschland im Stadium eines Entwicklungslandes mit Nachholbedarf. Noch eine historische Facette: Bereits kurz nach Erscheinen des Radios versuchte der Völkerbund (1936), eine „internationale Übereinkunft über den Gebrauch des Rundfunks im Interesse des Friedens“ durchzusetzen⁵. Um eine solche Übereinkunft ringen die Nachfolgeinstanzen des Völkerbundes heute noch.

Zu den verschränkten *Elementen des internationalen Systems* nach 1945 gehören: die Ausbreitung der wissenschaftlich-technischen Zivilisation; der rasante Ablauf der Entkolonialisierung; das atomare Patt⁶. Die ersten beiden Elemente verweisen heute ganz besonders auf die Entwicklungsländer der *Dritten Welt*.

Während der letzten Jahre nahm die *Unübersichtlichkeit* im kommunikationspolitischen Teilbereich des internationalen Systems laufend zu. Denn multilaterale Regelungen grenzüberschreitender Nachrichtenflüsse werden überwiegend in den Gremien der UNO und ihrer Sonderorganisationen angestrebt. Diese Organisationen sind für ihre komplizierten Verfahrensweisen, Organisationsformen und Dokumentationssysteme bekannt⁷. Ohne Mühe lassen sich zwei Dutzend zwischenstaatliche Organisationen auflisten, die mit Fragen internationaler Kommunikation befasst sind. Auch die Zahl der einzelnen Akteure ist sprunghaft angestiegen. An einer Genfer Funkverwaltungskonferenz (vgl. unter Ziffer V) der internationalen Fernmeldeunion

4 Becker, a. a. O. (Anm. 1), S. 21.

5 abgedruckt in: *Informationsfreiheit*, Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Publizistik und Kommunikationswissenschaft, München 1979, S. 94 ff.

6 nach Franz Ronneberger, *Kommunikationspolitik I*, Mainz 1978, S. 10 f.

7 Dietrich Berwanger, „Die Neue Internationale Informationsordnung“, *Rundfunk und Fernsehen* 1980/1, Hamburg 1980, S. 8.

(ITU) nahmen 1947 65 Nationen und sieben Kolonievertretungen teil; 1959 erschien der erste Dritt Weltstaat; 1979 drängten sich bereits 144 Teilnehmerstaaten mit rund 2000 Delegierten zur Konferenz, und die Stimmenmehrheit gehörte nun den Entwicklungsländern⁸.

2. Formen und Ziele

Ronneberger⁹ unterscheidet im Bereich internationaler Kommunikationspolitik Formen und Ziele (Abb. 1).

Abbildung 1

Internationale Kommunikationspolitik	
Formen	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Einseitige</i> staatlich geprägte und grenzüberschreitende Massenkommunikation (Beispiel: Propagandasendungen im Rundfunk) – <i>bilaterale</i> Auseinandersetzungen (Erschwerung oder Erleichterung des Grenzübertritts von Medienprodukten, Streitigkeiten um Schranken usw.) – <i>multilaterale</i> Auseinandersetzungen (KSZE, Unesco usw.)
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Wirtschaftlicher Gewinn</i> (für eine nationale Volkswirtschaft, z. B. aus luxemburgischen oder schweizerischen Satellitenfernsehplänen) – <i>publizistisch-politische Einflussnahme</i> oder deren Abwehr (Propagandasender und Störsender, Visavorschriften für Journalisten, Konventionen usw.) – <i>Beiderseitiger direkter Nutzen</i> (z. B. aus einem Medienkooperationsvertrag mit Verkauf schweizerischer Hardware) – <i>gerechter Interessenausgleich</i> und mithin Verfolgung übernationaler Ziele (Stärkung des Weltfriedens usw.), die sich langfristig wiederum zugunsten nationaler Ziele auswirken können (Internationale Systemstabilisierung als Sicherung der nationalen Unabhängigkeit usw.)

in Anlehnung an Franz Ronneberger, *Kommunikationspolitik*, II, Mainz 1980, S. 273

8 Dietrich Berwanger, „Die Dritte Welt und die Neue (Informationsordnung)”, *Medien*, Sonderheft Berlin 1981, S. 44; TA vom 4. Januar 1980.

9 Ronneberger, a. a. O. (Anm. 6), II S. 272.

Dieser Text beschränkt sich im *Formen*bereich auf drei Hauptfälle *multilateraler* Auseinandersetzungen: KSZE, Unesco, Funkverwaltungskonferenz (samt Folgeerscheinungen im Europarat). Im Zielkatalog geht es hier hauptsächlich um die Frage, wie ein *Interessenausgleich* zwischen kommunikationspolitischen Bedürfnissen der Staaten zu erreichen wäre und was die Schweiz dazu beiträgt oder beitragen könnte. Der Interessenausgleich sollte es aber nicht nur auf die wertfreie Balancierung artikulierter Bedürfnisse absehen.

Im Sinne eines normativen Vorentscheids möchte ich einführen:

- Das *Demokratiegebot*: Es verlangt zureichende „Einwirkung auf und Kontrolle der jeweils Regierenden seitens einer möglichst grossen Zahl“ von Regierten¹⁰. Zunächst kommt dieses Gebot im kommunalen und innerstaatlichen Raum zum Zug; es kann aber durchaus auf internationale Kommunikationsgefüge übertragen werden. Beispielsweise verpflichten sich Staaten mit ausgetauschten Absichtserklärungen, innerhalb ihrer Grenzen freie Kommunikation zu fördern (KSZE). Oder sie versprechen, Qualität und Quantität der Informationsflüsse weltweit gleichmässiger zu verteilen (Unesco).
- Das *Vielfaltsgebot*: Es geht vom Idealbild des mündigen, selbstbestimmten Menschen aus. Damit der Einzelne sich eine eigene Meinung bilden kann, muss er ein vielfältiges, aber auch bearbeitetes und geordnetes Angebot an Information haben. Kommunikationspolitik ist also leistungsbezogen¹¹. Das Vielfaltsangebot hängt insofern mit dem Demokratiegebot zusammen, als es den unterschiedlichen Gruppen und Interessen zur Darstellung verhilft. Wo Vielfalt und Informationswettbewerb völlig fehlen, darf ferner angenommen werden, dass Entwicklung und Innovation stocken¹².
- Das *Fairnessgebot*: Wer in den Medien kritisch dargestellt wird, hat Anrecht darauf, angehört zu werden; allermindestens muss durchscheinen, dass kritische Information allenfalls umstritten ist. Neben dem Persönlichkeitsschutz dient das Vielfaltsgebot als Anknüpfungspunkt: fehlt der Hinweis auf die Kontroverse, so kann sich der mündige Medienkonsument kein annähernd zutreffendes Bild vom Sachverhalt machen¹³. Das Fairnessgebot nährt Klagen der Entwicklungsländer, sie kämen in den Medien

10 Ronneberger, a. a. O. (Anm. 6), I S. 96 (Sinnvoller wäre es, gesellschaftliches Machtgefälle einzubeziehen und von „Entscheidungssubjekten“ bzw. „Betroffenen“ zu reden, d. Verf.).

11 Botschaft über den Radio- und Fernseh (Verfassungs-)artikel, 1. Juni 1981, S. 63 u. a.

12 J. P. Müller, „Grundrechtliche Aspekte der Mediengesamtkonzeption“, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1980/1.

13 Bundesgerichtsurteil SRG c. EVED vom 17. Oktober 1980 (unveröff.), TA vom 20. Februar 1982.

der Industrieländer nicht angemessen zur Darstellung (Unesco). Es liegt auch Forderungen nach einem internationalen Gegendarstellungsrecht zu grunde. Bereits gibt es internationale Rechtsinstrumente – etwa eine bisher von 14 Staaten unterzeichnete UN-Konvention über internationales Gegendarstellungsrecht (1953/1962) oder Empfehlungen aus dem Ministerrat des Europarats (1974)¹⁴.

II. Schweizerische Aussenpolitik

1. Zielvorstellung in Verfassungs- und Regierungsrichtlinien

Artikel 2 der Bundesverfassung schreibt „Behauptung der *Unabhängigkeit* des Vaterlandes gegen aussen“ als Hauptzweck schweizerischer Aussenpolitik vor. Das ist eine defensive, innenbezogene und eindimensionale Zielaussage. Im Blick auf das seit 1945 komplexer gewordene internationale System wäre eine mehrdimensionale Zielsetzung der Umwelt eher angemessen¹⁵.

Auch der Bundesrat konnte sich dieser Einsicht nicht verschliessen. Folgerichtig heisst es in den zurzeit geltenden Regierungsrichtlinien 1979/83: Das vorgegebene verfassungsmässige Ziel der Unabhängigkeit lasse sich am besten erreichen, wenn in der Welt „*Friede und Gerechtigkeit herrschen*“; darauf sei aus „unserem eigenen Interesse . . . mit einer aktiven Politik Einfluss zu nehmen“¹⁶.

2. „Maximen“ und Realität

Schweizerische Aussenpolitik bedient sich dabei – immer bezogen auf das Unabhängigkeitsziel – einiger „Mittel“ oder „Maximen“. Schon Materialien zur Verfassung von 1848 erwähnten die *Neutralität*; weitere Maximen wie *Universalität* (1956), *Solidarität* (1945) und *Disponibilität* (1965) waren erstmals in Reden amtierender Aussenminister aufgetaucht¹⁷.

Im Selbstverständnis schweizerischer Aussenpolitik ergänzen sich diese „Maximen“ gegenseitig. So heisst es in der Botschaft (1973) zum Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit (1976):

14 zit. und Nachweise in (Entwurf zur) Botschaft über die Änderung des Schweiz. Zivilgesetzbuches, Persönlichkeitsschutz, (Allg. Teil / Rechtsvergleich), veröff. (vorgesehen) 1982.

15 Alois Riklin, „Ziele . . . der schweizerischen Aussenpolitik“, *Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1975, S. 23.

16 Richtlinien (des Bundesrates) für die Regierungspolitik 1979/83, 1980 (Illustr. Ausg.) S. 19.

17 Riklin, a. a. O. (Anm. 15), S. 32.

„Der uns vorgezeigte Weg ist nicht jener der Isolation, sondern jener der internationalen Solidarität, d. h. der grundsätzlich kein Land ausschliessenden Bereitschaft zu gegenseitigen Leistungen im ausgewogenen Interesse aller jeweils betroffenen Partner . . . Indem die immerwährende Neutralität die Vermeidung einseitiger Abhängigkeit . . . verlangt, setzt sie eine Politik der Solidarität voraus . . . (So) dienen die Formen der Entwicklungszusammenarbeit . . . einer besseren Ausgewogenheit der wirtschaftlichen, sozialen und bildungsmässigen Verhältnisse zwischen den Staaten und Erdteilen . . . letztlich daher der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Friede bedeutet nicht nur Schutz gegen innere und äussere Gewalt, sondern zugleich auch Schutz vor Not und Schutz der Freiheit . . .“¹⁸.

Wie weit diese Selbst- und Zieldarstellung der *Realität* schweizerischer Aussenpolitik entspricht, ist Gegenstand der neuen politikwissenschaftlichen Diskussion. Unter Bezug von rund 60 Indikatoren haben Dechmann/Frei beschrieben, wie die Schweiz mit wenigen Ländern sehr viel verkehre – nämlich mit statusmässig hohen Industrieländern – und mit vielen Ländern sehr wenig. Aussenwirtschaftspolitik könnte Aussenpolitik im Sinne von Solidaritätspolitik so beeinträchtigen, dass entgegen den amtlichen Erwartungen „eine eigentliche Erosion der Neutralität“ droht (Preiswerk)¹⁹. Provokierend meint Riklin: „Im Ost-West-Konflikt steht (die Schweiz) auf der Seite des Westens, im Nord-Süd-Konflikt auf der Seite des Nordens, und im Energiekonflikt auf der Seite des Nordwestens . . .“²⁰.

Mit Recht heisst es in der Botschaft zum Entwicklungshilfsgesetz ferner, Politik der internationalen Solidarität setze eine starke Verankerung in der *öffentlichen Meinung* voraus. Sie ist in der Schweiz mit ihrer (fälschlicherweise aus der Neutralität abgeleiteten) Tradition des aussenpolitischen „Stillesitzens“ und der Konkordanz nicht ohne weiteres gegeben.

Überhaupt scheint sich nur eine kleine Elite von Spezialisten näher mit schweizerischer Aussenpolitik zu beschäftigen²¹.

3. Bezug zur internationalen Kommunikationspolitik

Weder die Richtlinien des Bundesrates noch die übrigen hier erwähnten Quellen gehen auf internationale Kommunikationspolitik oder auf den schweizerischen Beitrag ein.

18 Bundesblatt 1973 I. S. 869.

19 Belege in Daniel Frei, „Schweizerische Aussenpolitik“, *Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaft* XV (1975), S. 31 ff.

20 Riklin, a. a. O. (Anm. 15), S. 36.

21 Jaeggi/Sieber/Gaupp/Vogel/von Schrötter, „Beiträge zur Schweizerischen Aussenpolitik“, *Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft*, (Universität) Zürich 1980.

III. Ost-Westachse: Aktive Kommunikationspolitik der Schweiz an der KSZE

1. Historisches Stichwort

Schon an der Berliner Aussenministerkonferenz (1954) hatte der damalige sowjetische Aussenminister Molotow vorgeschlagen, das europäische System an einer grossen Konferenz zu bereinigen. Mit fortschreitender Entspannung nahm der Konferenzgedanke in den frühen siebziger Jahren Gestalt an. Die Sowjetunion forcierte ihn, wobei sie sich die Zustimmung Washingtons nicht zuletzt mit dem Vier-Mächte-Abkommen um Berlin und mit dem Beginn europäischer Truppenverdünnungsgespräche (MBFR) erkaufte.

Erste *Vorverhandlungen* (Helsinki 1973) und eine zweite Vorbereitungsphase (Genf 1974/75) mündeten in die Schlusskonferenz von Helsinki (1975). Dort unterzeichneten 35 Staaten eine völkerrechtlich nicht verbindliche, aber moralisch und politisch gewichtige *Schlussakte*. Der „erste Korb“ von Konferenzgegenständen enthielt Sicherheitsaspekte; ein „zweiter Korb“ wirtschaftliche und wissenschaftliche Themen; ein „dritter Korb“ Humanitäres und Kommunikation²².

Folgetreffen gingen in Belgrad (1977/78) und in Madrid (ab 1980) über die Bühne.

2. Der „dritte Korb“

An der Front der humanitären und kommunikationspolitischen Auseinandersetzungen waren die westlichen Staaten in der Offensive. Erst in einem „give and take“ konnte der Westen schliesslich die *Gleichberechtigung* des „dritten Korbes“ durchsetzen. Damit liess sich erstmals die grössere Freizügigkeit des Informationsflusses über Blockgrenzen hinweg einbringen.

Zwar bestätigt die *Schlussakte* im Prinzipienkatalog die Achtung vor dem Recht jedes Teilnehmerstaats, ein eigenes „politisches, soziales und kulturelles System“ zu wählen. Aber der in einem „Krieg um Kommas“ (Henry Kissinger) ausgehandelte Text postulierte die „Verbesserung“ des Informationsaustausches in Sachfragen, denen sich die sozialistische Staatengruppe immerhin noch nie gestellt hat. Dass dieser Minimalkonsens dann oft abstrakt und wenig verbindlich ausfiel, steht auf einem anderen Blatt.

22 KSZE, *Schlussakte und Ansprache Bundespräsident Graber*, Bundesblatt 1975 (Separatdruck 1975).

Die *Hauptbestimmungen des „dritten Korbes“* sind gerade im *Informationsbereich* sehr ausführlich geraten; sie lassen sich so zusammenfassen:

Die Teilnehmerstaaten beabsichtigen insbesondere

- in wohlwollendem Geist und innerhalb sachgerechter und vernünftiger Frist Anträge von Journalisten auf *Visaerteilung* zu prüfen
- den ständig akkreditierten Journalisten aus den Teilnehmerstaaten auf der Grundlage von Vereinbarungen Visa für *mehrfache* Ein- und Ausreise für bestimmte Zeiträume zu erteilen
- die Ausgabe von *Aufenthaltsbewilligungen* für akkreditierte Journalisten aus den Teilnehmerstaaten für das Land ihres zeitweiligen Wohnsitzes zu erleichtern
- auf der Grundlage der Gegenseitigkeit die Verfahren für die Ausführung von *Reisen* durch Journalisten aus den Teilnehmerstaaten leichter zu gestalten
- Journalisten aus den anderen Teilnehmerstaaten die Ergebnisse ihrer beruflichen Tätigkeit vollständig, auf normale Weise und schnell zu übermitteln.

Die Teilnehmerstaaten bekräftigen, dass die legitime Ausübung der beruflichen Tätigkeit weder zur Ausweisung von Journalisten noch anderweitig zu Strafmaßnahmen gegen sie führen wird. Wenn ein akkreditierter Journalist *ausgewiesen* wird, so wird er über die Gründe dieser Massnahme unterrichtet und kann einen Antrag auf *Überprüfung* seines Falles stellen.

Die Teilnehmerstaaten werden eine Erhöhung der Anzahl der *Stellen* für den *Verkauf ausländischer Veröffentlichungen* fördern.

Sie werden das *Angebot* dieser Veröffentlichungen bei Kongressen und anderen internationalen Veranstaltungen sowie an Touristen während der Saison *erleichtern*.

Sie werden die Möglichkeit für *Abonnemente* gemäss den jedem Land eigenen Modalitäten entwickeln.

Sie werden die Möglichkeit verbessern, diese Veröffentlichungen in den grossen öffentlichen *Bibliotheken* und ihren *Lesesälen* zu lesen und auszuleihen.

Nicht zuletzt wegen der unübersichtlichen Struktur und unklaren Sprache der KSZE-Schlussakte blieb die *Interpretation widersprüchlich*. So stellte der sowjetische Vorsitzende Leonid Breschnew bereits an der KSZE-Schlusskonferenz den Informationsaustausch unter den Vorbehalt „des Friedens und der Freundschaft zwischen den Völkern“. Andere Ostsprecher betonen den Vorrang zwischenstaatlicher Informationsvereinbarungen. Westliche Sprecher und Autoren behaupten, es habe sich faktisch noch wenig an Osteuropas Abschottung geändert²³.

23 Paul Lendvai, *The Bureaucracy of Truth*, London 1981, S. 255 ff.

3. Die Linie der Schweizer Delegation

Schon in der Vorphase der KSZE (November 1973) trat die Schweiz als erster und – lange – einziger Staat mit informationspolitischen Vorschlägen auf. „Wir stahlen dem Westen, namentlich der BRD, etwas die Show“, erinnert sich ein Mitglied der Schweizer Delegation²⁴. „Selbst einige Neutrale waren zu Beginn recht skeptisch.“

Die Schweizer Delegation reichte also „Vorschläge über Erhalt, Übermittlung und Verteilung der Information“ ein, wobei sie sich auf die individuelle Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 19) der UNO-Menschenrechtserklärung berief, aber auch publizistische Verantwortung und „gewisse Einschränkungen“ im öffentlichen Interesse einbezog. Die Präambel lavierte geschickt zwischen ideologischen Positionen. Zwar hatten die Ostblockländer der rein empfehlenden „allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ (1948) nicht zugesagt, wohl aber später dem UNO-Bürgerrechtspakt (1966), der die Meinungsäusserungsfreiheit ausdrücklich mit Verantwortung, Pflichten und Schranken eingrenzte. Beim Vergleich der Hauptpositionen dieses ersten Schweizer Papiers²⁵ mit der KSZE-Schlussakte fällt auf, dass die meisten Grundsätze der Schlussakte bereits angesprochen sind.

Die Gruppe der „Neutralen und Nichtverpflichteten“ (N+N), der neben der Schweiz auch noch Österreich, Schweden, Finnland, Jugoslawien, Zypern, Malta, Liechtenstein und San Marino angehören, bildete rasch einen lockeren Verbund im „Niemandsland“ zwischen den beiden Blockgruppen. Von Anfang an konzentrierten sich besonders die vier (erstgenannten) Neutralen auf den „dritten Korb“. Die Schweiz konzipierte, propagierte und koordinierte informationspolitische Zielvorstellungen.

In der Schlussphase (Frühjahr 1975), als abschliessende „Globalverhandlungen“ über den ganzen Inhalt der Schlussakte stattfanden, flossen die informationspolitischen Vorstellungen der N+N ein. Weiterhin galt es, zwischen den entgegengesetzten Grundanliegen der Blockverpflichteten durchzukommen. Einerseits pochten die Sowjets darauf, dass Kommunikationsrechte an dieser Konferenz ausschliesslich in den Dienst internationaler Verständigung zu stellen seien. Anderseits gab es im westlichen Lager neben liberal-individualistischem Kommunikationsverständnis, aus dem die Schweizer Vorschläge gewachsen waren, auch verschämtes Eingeständnis staatlicher Regelungsinteressen. Den Franzosen zum Beispiel lag viel an einer gänzlich unbehinderten Visaerteilungspraxis; die Schweizer waren sich der Staatsnähe ihrer SRG-Konzession (Art. 13) bewusst²⁶. Den Kleinstaaten und gerade

24 Mündliche Aussagen von Mitgliedern der Schweizer Delegation und Bundesbeamten gegenüber dem Verfasser.

25 Proposition présentée par la Délégation de la Suisse (unveröff.), KSZE, Genf 19. November 1973.

26 Mündliche Aussagen (vgl. Anm. 24).

auch der Schweiz kam zustatten, dass die Beschlüsse nur im Konsens ergingen. Entschlossene Teilnehmer konnten so mit einer diskreten *de facto*-Veto-drohung winken²⁷.

Am Folgetreffen von *Belgrad* (1977/78) brachte die Schweiz wiederum Vorschläge ein, die nun auf der KSZE-Schlussakte aufbauen konnten. Sie wollten die Arbeitsbedingungen für Journalisten in einer eigentlichen Konvention absichern; dazu hätte die Belgrader Konferenz ein Expertenmandat erteilen sollen. Ost und West brachten Skepsis zum Ausdruck: Der Osten wollte über die schwerverdauliche Schlussakte hinaus keine neuen Verpflichtungen übernehmen; der Westen misstraute rigiden Konventionen. Ergebnisse gab es zuletzt keine zu verzeichnen.

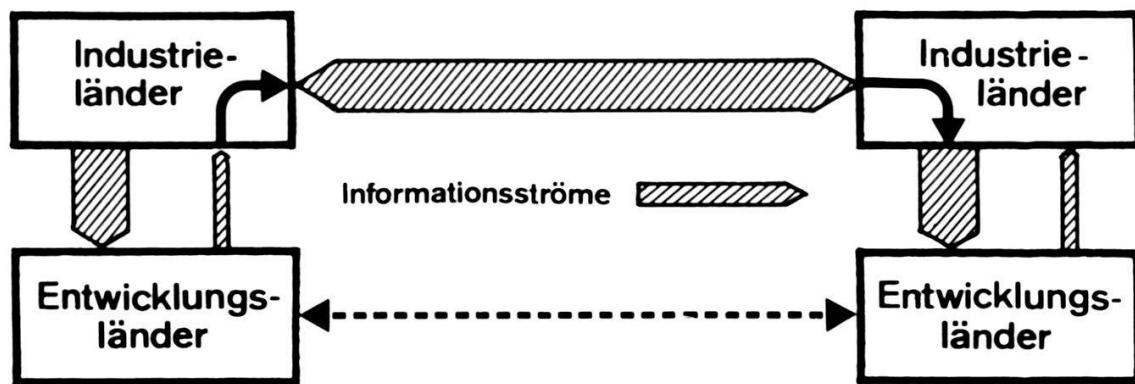
Auch am zweiten Folgetreffen von *Madrid* (ab 1980) war die Schweiz kommunikationspolitisch aktiv. Zusammen mit Spanien und Österreich – später im Verbund der N+N – bemühte sie sich, die wenigen Fortschritte und Chancen seit der Schlussakte von 1975 festzuschreiben. Ende 1981 standen, kurz vor der Vertagung vom 12. März 1982, folgende Punkte im Vordergrund (vgl. Inhalt der Schlussakte, oben S. 203):

- *Importierte* Presseerzeugnisse sollten in Leseräumen nicht nur vorhanden, sondern auch *zugänglich* sein.
- *Einzelverkaufspreise* sollten im Vergleich zum Ursprungspreis nicht übertrieben hoch sein (ein Tages-Anzeiger-Jahresabonnement in der DDR, von der DDR-Postverwaltung festgesetzt, kostete 1980 noch 785 Valuta-Mark, mehr als das Vierfache des Schweizer Preises).
- *Kontakte* nicht nur zwischen Medienfunktionären, sondern auch zwischen *einzelnen Journalisten* verschiedener Staaten wären zu fördern.
- Die *Visaverfahren* müssten ohne ungebührliche Verzögerung abgewickelt werden.
- *Reisen* von Journalisten innerhalb der Staaten seien zu erleichtern und *gesperrte Gebiete im voraus* bekannt zu geben; Gelegenheit für persönliche Kontakte zwischen Journalisten und ihren *Quellen* seien zu vermehren und falls notwendig, zu verbessern.²⁸

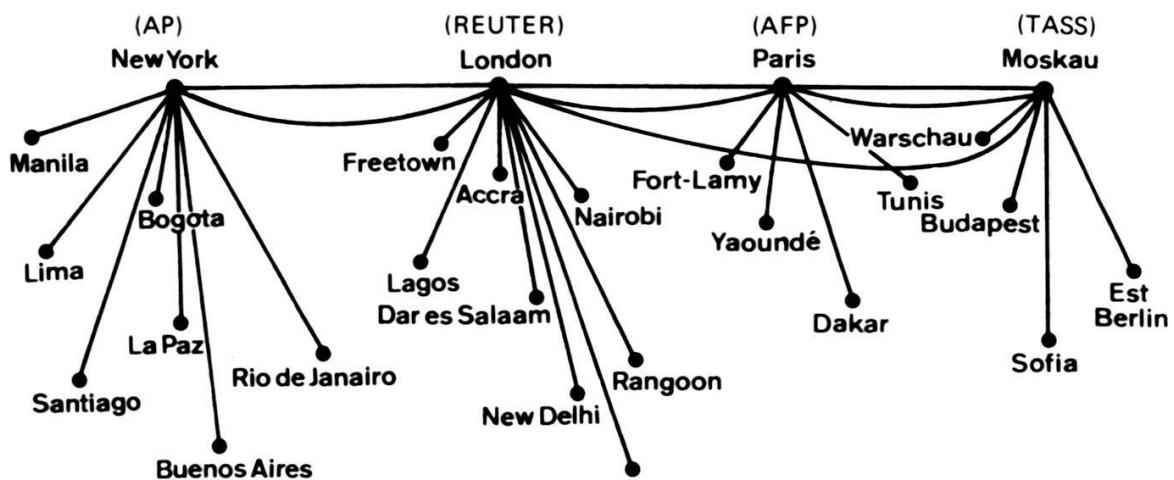
27 Pierre Simonitsch, „Ein Seiltanz . . .“, TA vom 30. Juli 1975.

28 Draft Concluding Document of the Madrid Meeting 1980 (KSZE), Proposal submitted (durch die N + N), (unveröff.), Madrid 16. Dezember 1981.

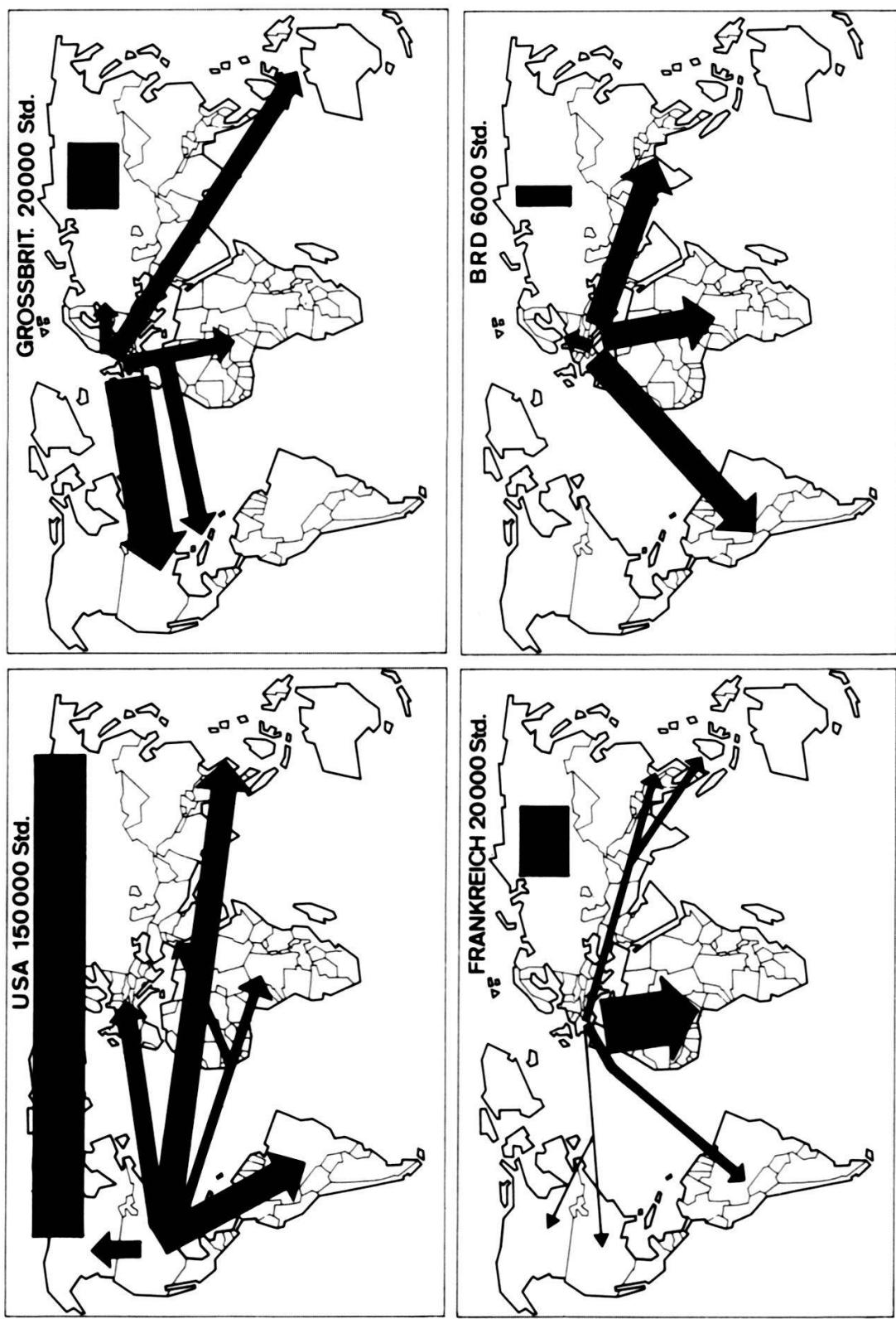
A Balanced Flow of Information? aus einem Bericht des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten 1977 (unveröff.)



Netz der grossen Weltagenturen aus Singer, Weak States in a World of Power, London 1972, S. 190. Zit. bei Becker, a. a. O. (Anm. 1)



Fernsehprogrammaustausch anfangs der siebziger Jahre, nach Nordenstreu/Vari, Television Traffic – a One Way Street? , Paris (UNESCO)
1974, zit. bei Becker, a. O. (Ann. 1)



IV. Nord-Südachse: Alleingang einer skeptischen Schweizer Diplomatie der „Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung“ gegenüber

1. Historisches Stichwort

Eine globale Entwicklung zur „self reliance“ (Eigenständigkeit) der Völker und Gruppen setzt vieles voraus. Gleichzeitig mit produktionstechnischen Modernisierungen müssen soziale, ökonomische und politische Prozesse in Gang kommen. Der Kommunikation fällt dabei eine Schlüsselrolle zu: Über sie laufen Wissensvermittlung, Austausch von Anregungen und Erfahrungen, Integration in nationale und regionale Räume. Gerade die so zentrale Informationsvermittlung zeigt aber ambivalente Begleiterscheinungen. Diejenigen, die die Medien kontrollieren, können echte Kommunikation auch abbauen, nutzloses Wissen vermitteln, Flucht ins Private statt Integration fördern²⁹.

Während der letzten Jahre untersuchten zahlreiche Forscher drei – keineswegs unbestrittene – Thesen zur internationalen Informationsstruktur³⁰:

– *Die internationalen Informationsstrukturen wachsen neben ökonomischen Strukturen.* Seit dem 19. Jahrhundert sucht wirtschaftliches Wachstum die neuen Märkte in der Dritten Welt, auf die es angewiesen ist. Neben dem Waren- und Kapitalverkehr internationalisiert sich der Medienverkehr. Zunächst geschah das über die Kaufleute selber, die seit dem Mittelalter als Custodes Novellarum bekannt waren; später strahlte die Arbeitsteilung im Medienwesen weltweit aus. Nach dem Unabhängigkeitstag fehlen den meisten Entwicklungsländern die ökonomischen Ressourcen, um eine eigene Kommunikationsstruktur aufzubauen – oder die Ressourcen werden anders eingesetzt³¹.

Seit der „Unabhängigkeitsschwelle“ anfangs der sechziger Jahre nahm die Zahl der Zeitungstitel in Afrika ab, und die Zahl der verkauften Exemplare pro tausend Einwohner stagniert. 65 Prozent aller Inserate stammen von ausländischen Anbietern und sind meist von trans- oder multinationalen Werbeagenturen geschaltet, wobei die zehn grössten US-Werbemultis angeblich 4/5 der weltweiten Werbung kontrollieren³². Das Radio, Dritt-weltmedium par excellence, breitete sich zwar aus – über 800 Stationen in

29 Rolf Sülzer, „Medienstrategien und Entwicklungspolitik“, *Rundfunk und Fernsehen*, a. a. O. (Anm. 7).

30 Becker, a. a. O. (Anm. 1); zur Kontroverse auch hinten VI 3.

31 Cees Hamelink, „Der freie Informationsfluss“, *Informationsfreiheit*, a. a. O. (Anm. 5).

32 Jörg Becker, „Der weltweite Medienkommerz“, *Ein anderer Rundfunk für eine andere Republik*, Berlin/Bonn 1980, S. 55 ff.

Afrika und 57 Empfänger pro tausend Einwohner; aber das ist erst ein Anfang. In den USA und Kanada trifft es 1612 Empfänger auf tausend Einwohner³³.

- *Die internationalen Kommunikationsstrukturen werden von den Medien der USA und einer handvoll Industrieländer beherrscht* (vgl. Abb. 2). Die Gesellschaften der Industrienationen vermitteln über ihren Medienexport auch besondere, auf anderem Kulturboden gewachsene Wertvorstellungen. Beispiele: Fernsehserien wie „Dallas“ und „Sesamestreet“, Filme wie „Superman“, Zeitschriften wie „Reader’s Digest“ und „Playboy“. Einige neuere Studien konzentrieren sich auf die Nachrichtenagenturen. Untersuchungen ergaben, dass bis zu 80 Prozent aller weltweiten Auslandnachrichten von den vier grossen westlichen Agenturen (AP, upi, Reuter, AFP) kontrolliert werden, während 45 Länder keine eigenen Agenturen unterhalten³⁴.
- *Die westlich-europäischen Medien decken die objektiven Bedürfnisse der Dritten Welt nicht ab*. Sie liegen oft quer zu den oben skizzierten Entwicklungsaufgaben, wie der nordafrikanische Emanzipationspionier und Psychiater Frantz Fanon bereits vor 25 Jahren erkannte (vgl. Eingangsszitat). So richten Weltagenturen ihre Nachrichtenkriterien nach den Kunden in den industrialisierten Stammländern aus, wo sie ja auch die Haupterlöse erwirtschaften³⁵.

2. Die Unesco-Debatte um die Neue Informationsordnung

In ihrer Geschichte seit 1946 war die UN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (Unesco) den Kontroversen zunächst eher ausgewichen. Während des letzten Jahrzehnts hat sich das gründlich geändert. Anfangs übten die Westmächte USA, Grossbritannien und Frankreich den prägenden Einfluss auf die Unesco aus. Später stieg wie in anderen UN-Unterorganisationen auch die Zahl der Dritteweltländer. An der Belgrader Generalversammlung 1980 waren 153 Stimmrechte vertreten, davon 86 afroasiatische und 28 westliche³⁶.

Es traf sich, dass die Unesco nach neuen Themen suchte, gerade als die neue Technologie der *direkt* – d. h. vom Satelliten auf die Haushaltantenne – *sendenden Satelliten* Einzug hielt. Die meisten Dritteweltländer stehen der Medientechnologie ambivalent gegenüber. Einerseits verlangen sie

33 Stig Hadenius, „Kommunikationspolitik“, *Informationsfreiheit*, a. a. O. (Anm. 5).

34 Meier/Schanne, „Nachrichtenagenturen im internationalen System“, *Diskussionspunkt Nr. 6 (Publiz. Seminar der Universität)*, Zürich 1980, S. 3 ff.

35 Meier/Schanne, a. a. O. (Anm. 34), S. 27.

36 Thomas McPhail, *Electronic Colonialism*, London 1981, S. 90 ff.

nach Erziehungs- oder Propagandaträgern wie Radio oder nach Statussymbolen und Unterhaltungsinstrumenten wie Farbfernseher (Hardware). Anderseits rügen sie die politische und kulturelle Überfremdung oder fürchten auch nur die Bedrohung der machtausübenden Eliten durch unkontrollierte Medieninhalte (Software). Direktsendende Satelliten könnten Medieninhalte völlig an jeder Kontrolle der Empfängerstaaten vorbei zum Publikum transportieren. An der Vollversammlung 1972 stimmte die UNO mit 102 gegen 1 Stimme (USA) einem Resolutionsprojekt der Unesco zu, wonach Satellitensendungen nur mit vorgängiger Zustimmung des Empfängerstaates („Prior Consent“) ausgestrahlt werden dürften. Gleichzeitig erhielt der Unesco-Generalsekretär erstmals das Mandat, „wesentliche Richtlinien für den Gebrauch der Massenmedien“ vorzubereiten³⁷.

1976 verabschiedete die Gipfelkonferenz der Blockfreien in Colombo den Aufruf, der seither die Debatte prägt: „Eine *neue internationale Ordnung* im Informationswesen und den Massenmedien ist ebenso wichtig wie eine neue Weltwirtschaftsordnung . . .“³⁸, von der in UNO-Resolutionen seit Mai 1974 die Rede ist.

Nun war der ideologische Disput deutlich markiert. Es geht um zwei Gruppen von Schlagworten:

- „*Weltinformationsordnung*“ und „*Prior Consent*“ drücken Nachholbedarf, Strukturierungsbedürfnisse und Souveränitätsanliegen der Dritt Weltländer aus. Teils systembedingt, teils mit taktischen Hintergedanken machten sich auch die Ostblockländer diese Forderungen zu eigen.
„*Informationsordnung*“ hat in der Diskussion oft eine normative Komponente und setzt dann die Verantwortung der Staaten als Träger dieses Normengefüges voraus. „*Prior Consent*“ – Medienimport bedarf der Zustimmung des Importlandes – wird als eine Art subjektives Recht des Staates als Ausfluss seiner Souveränität begriffen.
- Älter ist die Doktrin vom „*Free flow of Information*“. Da geht es um ein Erbstück der europäischen Aufklärung, das zuerst in der nationalstaatlichen Pressefreiheit Ausdruck fand und nach dem Zweiten Weltkrieg in das internationale System übertragen wurde. So hat die Unesco unter anderem das Ziel, „den freien Gedankenaustausch in Wort und Bild zu erleichtern“ und allen Völkern „die Veröffentlichungen jedes einzelnen zugänglich zu machen“ (Art. 1 der Satzung). Im heraufziehenden Kalten Krieg diente die Doktrin auch der ideologischen Selbstdarstellung des Westens gegenüber dem totalitären Mediensystem des Ostens. Dazu kamen handfeste wirtschaftspolitische Anliegen. Amerikanische Medienunternehmen beriefen sich auf den „free flow“, um gegen die Exklusivverträge europäischer

37 Berwanger, a. a. O. (Anm. 7).

38 Berwanger, a. a. O. (Anm. 8).

Agenturen in der Dritten Welt anzutreten, oder sie wollten die Erfolgsschancen aus dem kräftig angekurbelten Programm- und Inseratenexport (oben Abb. 2) wahren³⁹.

Am Fall der neuen Satellitenkommunikation war dann die Doktrin vom „free flow“ erstmals relativiert worden. Es gelte, „eine grössere Ausgewogenheit im Nachrichtenfluss“, besonders bei der Nachrichtenversorgung „in Entwicklungsländern“ und aus und zwischen Entwicklungsländern“ herbeizuführen (Unesco-Expertenkonferenz 1969). Als neue Zielvorstellung erschien folglich „*A free and balanced flow of information*“.

Höhepunkt der oftmals polemischen Auseinandersetzungen: Die 19. Unesco-Generalversammlung in *Nairobi* (1976). Westliche Industrieländer konnten einer stark norm- und staatsbezogenen Resolution nur ausweichen, indem sie grosszügigere Entwicklungshilfe im Kommunikationssektor anboten. Sie beteuerten, das sei der nützlichste Beitrag zu der nunmehr von allen Lagern postulierten „grösseren Ausgewogenheit“ im Informationsfluss.

An der 20. Generalversammlung in *Paris* (1978) kam dann eine *Mediendeklaration* zustande, die für alle annehmbar schien. In ihrem ersten Artikel fordert sie sowohl einen „freien Austausch“ wie auch eine „umfassendere und ausgewogenere Informationsverbreitung“⁴⁰.

Die 21. Generalversammlung in *Belgrad* (1980) gipfelte wiederum in einer Kompromissresolution, die dann „im Konsens“ angenommen wurde. Sie legt den Mitgliedstaaten nahe, den Bericht der Internationalen Kommission zum Studium der Kommunikationsprobleme⁴¹ unter dem Vorsitz des Iren *Sean Mac Bride* – „einen Bericht nicht der Unesco, sondern für die Unesco“ – ernst zu nehmen. Die über 70 Empfehlungen des Mac Bride-Berichts müssten verwirklicht werden, und der Unesco sei darüber zu rapportieren.

Das kontroverse Kernstück der Kompromiss-Resolution fasst, angelehnt an den *Mac Bride-Bericht*, *elf Diskussionsthemen zur „Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung“* (NO) zusammen.

„Diese NO könnte sich u. a. auf folgende Überlegungen stützen:

1. Beseitigung der *Uunausgewogenheit* und der *Ungleichheiten* (zwischen Industrie- und Entwicklungsländern), welche die gegenwärtige Lage charakterisieren.
2. Beseitigung der negativen Wirkungen bestimmter *Monopole*, seien sie öffentlich oder privat, und übermässiger Konzentration.
3. Beseitigung von inneren und äusseren Hindernissen für einen *freien Informationsfluss* und eine erweiterte und ausgewogenere Verbreitung von Informationen und Ideen.

39 Berwanger, a. a. O. (Anm. 7).

40 abgedruckt in Becker, a. a. O. (Anm. 1) sowie in *Europa-Archiv*, 1979, Nr. 7.

41 *Viele Stimmen – eine Welt* (Bericht MacBride), Konstanz 1981.

4. *Vielfalt von Quellen und Informationskanälen.*
5. *Presse- und Informationsfreiheit.*
6. *Freiheit für Journalisten* und alle professionellen Mitarbeiter von Kommunikationsmedien; eine Freiheit, die nicht von *Verantwortung* getrennt werden kann.
7. Die Kapazitäten der *Entwicklungsländer*, ihre eigene Lage zu verbessern; dazu gehört, dass sie ihre eigenen Produktionsmittel beschaffen, dass sie Personal ausbilden, dass sie ihre Infrastruktur verbessern und dass sie Informations- und Kommunikationsmittel ihren eigenen Bedürfnissen und Vorstellungen anpassen.
8. Der aufrichtige Wille der *entwickelten Länder* (den Entwicklungsländern) zu helfen, diese Ziele zu erreichen.
9. Achtung vor der *kulturellen Identität* jedes Landes und des Rechts eines jeden Landes, die Weltöffentlichkeit über seine Interessen, seine Ziele, seine sozialen und kulturellen Werte zu informieren.
10. Achtung vor dem Recht aller Völker, am internationalen Informationsaustausch auf der Basis von *Gleichheit*, Gerechtigkeit und gegenseitigem Nutzen teilzunehmen.
11. Achtung für das Recht der Öffentlichkeit, das Recht von Volks- und gesellschaftlichen Gruppen und das Recht des einzelnen, *Zugang zu Informationsquellen* zu haben und aktiv am Kommunikationsprozess teilzunehmen”⁴².

Direkt in das Unesco-Programm aufgenommen wurde dann die Empfehlung des Mac Bride-Berichts, ein *Internationales Programm für Kommunikationsentwicklung (PIDC)* an die Hand zu nehmen. Das anfangs nur mit 1,75 Mio. Dollar bescheiden ausgestattete Programm soll

- Kenntnisse über Lage und Bedürfnisse der Mitgliedsländer fördern
- Zusammenarbeit fördern
- Gegenseitige internationale Hilfe erleichtern.

3. Die Linie der Schweizer Delegation

In Nairobi (1976) zerbrach, wie ein Schweizer Diplomat⁴³ mit Genugtuung feststellte, die angeblich „automatische Mehrheitsallianz des Ostblocks und

42 abgedruckt in Medien, a. a. O. (Anm. 8).

43 Mündliche Aussagen (vgl. Anm. 24).

der Dritten Welt". Der Resolutionsentwurf, der Staaten für Inhalte ihrer Medien verantwortlich erklärte, internationale Gegendarstellungsrechte und eine Verurteilung des Zionismus enthielt, wurde mit überwältigender Mehrheit abgelehnt. Auch der Schweizer Delegierte hatte sich gegen alle Versuche, eine „Censure mondiale“ einzuführen, strikte verwahrt. Hingegen unterstützte er eine Resolution, die weitere Bemühungen für entwicklungspolitische Aufbauarbeit in der Dritten Welt förderte. Dafür sei eine „bedeutsame Wachstumsrate“ einzusetzen, sagte der Delegierte.

Trotz „sehr ernsthaften Bedenken“ stimmte die Schweizer Delegation zwei Jahre später in *Paris* der Unesco-Mediendeklaration (1978) zu. Anstelle der schlecht vorbereitenden Amerikaner hatten die Deutschen (BRD) hinter den Kulissen einen Kompromisstext gefördert, der alle Positionen einbringen und dem (afrikanischen) Generaldirektor M'Bow das Gesicht wahren sollte. An der Kompromissuche war neben einigen Westländern auch die Schweiz beteiligt gewesen. Dennoch betonte die Delegation in ihrer Erklärung mit lehrbuchreichen Sätzen den Vorrang der Pressefreiheit und Pressevielfalt. So wollte sie allenfalls unwillkommenen Interpretationen der mehrdeutigen Mediendeklaration einen Riegel schieben.

In *Belgrad* (1980) vertieften sich die Bedenken der Schweiz. Aber nun wurden sie erstmals sogar in profiliertes Abstimmungsverhalten umgesetzt.

Mit sorgfältig vorbereitetem Auftreten habe die Schweiz eine nicht unbedeutliche Rolle spielen können, meinten Schweizer Diplomaten später⁴⁴. Indessen sei einige Behutsamkeit erforderlich, da die Schweiz sonst das Risiko laufe, an den Rand gedrängt zu werden. Das scheine teilweise dem Ostblock mit seiner aufdringlichen Politpropaganda widerfahren zu sein. Die Marginalisierungsgefahr zeichne sich ab, zumal die Unesco unter ihrem *Generaldirektor M'Bow*, dessen zweite Kandidatur (1980/87) die Schweiz nicht mitgetragen hatte, fast ausschliesslich auf die Süd-Nord-Konflikte gepolt sei. Der südliche Pol werde von den Afrikanern dominiert, am nördlichen sammelten sich die oft wenig vorbereiteten und allzu defensiven Westdelegierten. Es herrsche starker Konsensdruck, dem nach langem Feilschen um Kompromisse meist stattgegeben werde.

Während der *Abstimmung* über den Text der Kompromissresolution – Hauptinhalt waren die oben zitierten elf Konsequenzen des *Berichts Mac Bride* – entfernte sich die Schweizer Delegation von ihren Sitzen. Mit dieser dramatischen Inszenierung wollte sie bezeugen, dass sie den Konsens nicht teilte, ohne aber eine konfliktschürende Abstimmung zu verlangen. Der gerade in Belgrad weilende Bundesrat Aubert habe das Dramolett höchstpersönlich abgesegnet. Nach Rückkehr zu ihren Sitzen führte die Delegation aus, die verschiedenen Textteile bildeten eine missglückte Synthese zwischen unversöhnlichen Standpunkten. Nur Entwicklungshilfe im Kommunikationssektor führe weiter.

44 Mündliche Aussagen (vgl. Anm. 24); *Rapport de la Délégation Suisse à la XXIe Conférence (Belgrade)*, unveröff. 1981.

Deshalb beteiligte sich die Schweizer Delegation hernach an der Vorbereitung des Unesco-*Entwicklungsprogramms für Internationale Kommunikation* (PIDC). Sie scheiterte aber beim Versuch, Gremien dieses Programms mit mehr Autonomie und mit mehr Sitzen für Staaten des westlichen Kulturaums auszustatten. Bei den Wahlen in den 35köpfigen Rat des PIDC fiel die schweizerische Kandidatur durch, während Österreich glanzvoll abschnitt. Das war bitter, denn die Österreicher hatten sich laut Schweizer Stimmen „allzu dritt Welt-freundlich“ gebärdet. Die befürchtete Marginalisierung schien nun doch eingetreten zu sein.

Übrigens: Am Entwicklungsprogramm für Internationale Kommunikation (PIDC) hat sich die Schweiz dann trotz viel Applaus für diese „konstruktive Alternative“ *doch nicht beteiligt*. Der zweiten IPDC-Tagung in Acapulco (anfangs 1982) wohnte lediglich ein Schweizer Botschaftsrat aus dem nahen Mexiko-City bei; das Programm, das nun über Finanzzusagen von 3,1 Millionen Dollar verfügt (keine Zusagen aus der Schweiz), nimmt 15 regionale und zwei überregionale Kommunikationsentwicklungsprojekte in Angriff⁴⁵. Zwar leistet die *Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe* (DEH) im Departement für Auswärtiges (EDA) Beiträge an zwei „angepasste“ Bauernzeitungsprojekte in Mali und Obervolta, die nun unter Unesco-Regie anzulaufen beginnen (815 000 Fr., Stand 1982). Damit ergänzt sie ältere bilaterale Schweizer Projekte, die ländlichen Bevölkerungen Westafrikas einfache Kommunikationsmittel anbieten – etwa Dorfzeitungen in Stammessprachen (z. B. Benin 2,8 Mio Fr. 1980/82). Aber diese zweifellos sehr guten Programme haben eben nichts mit der *Sonderanstrengung* des PIDC zu tun⁴⁶.

Eher am Rande der Belgrader Unesco-Konferenz machte die Schweiz dann noch den einstimmig angenommenen Vorschlag, den temporären Austausch von *Nachrichtenagenturpersonal* zu fördern. Was ist daraus geworden? Schon seit langem vereinbart die Schweizerische Depeschenagentur (SDA) etwa alle ein bis zwei Jahre je einen privaten Austausch-Stage mit je einer ausländischen Agentur; sie tut das aber auf rein privater Basis. Im Unesco-Rahmen hatte der Belgrader Beschluss bisher keine Folgen für die Schweiz⁴⁷.

45 TA vom 8. März 1982.

46 TA vom 22. Mai 1981, mündl. Angaben DEH, April 1982.

47 a. a. O. (Anm. 44), mündl. Angaben SDA, April 1982.

V. Grenzüberschreitende Rundfunkwellen: Schwankender Kurs der Schweiz

Wie bereits im Kapitel über die Unesco darzustellen war (oben S. 210), traten im Rundfunkbereich während der letzten Jahre neue Frontlinien hervor. Konfliktachsen Ost-West und Nord-Süd kreuzen sich; gelegentlich kommen auch Spannungen West-West auf (vgl. Ziffer 2), von denen man zweifellos noch mehr hören wird.

1. Historisches Stichwort

Zunächst der globale Bezugsrahmen: Alle 20 Jahre finden Funkverwaltungskonferenzen (World Administrative Radio Conference *WARC*) statt, an denen weltweite Frequenzen für Radio, Fernsehen und Fernmeldedienste aufeinander abgestimmt werden. In der Zwischenzeit tagen Spezialkonferenzen für einzelne Teilgebiete. Schirmherr ist die UN-affilierte International Telecommunications Union (ITU), eine der ältesten Weltorganisationen.

Lange hatten diese *WARC*-Konferenzen vornehmlich die Gemüter von Fernmeldeingenieuren bewegt. Zwischen den beiden *WARC*-Generalkonferenzen von 1959 und 1979 war indessen eine eigentliche fernmeldetechnische Revolution abgelaufen und erst noch die Debatte um die Neue Weltkommunikationsordnung in Gang gekommen. Deshalb traten die Entwicklungsländer in Genf 1979 mit einer unmittelbar vorher in Havanna bereinigten Forderungsliste auf: Es sei stossend, dass die Industrieländer mit 10 Prozent der Weltbevölkerung rund 90 Prozent der Frequenzen besetzten. Und es gehe nicht länger an, dass dank der *ITU*-Tradition „first come first served“ der Westen und die UdSSR „alle guten Parkplätze“ für *nichtdirektsendende Fernmeldesatelliten* besetzte. Wieder einmal schob der ausgehandelte Kompromissvertrag, ein 1200 Seiten starkes *WARC*-Dokument, die eigentlichen Konfliktlösungen hinaus. Statt eines in der Tat umständlichen Frequenz- und Satellitenplanungsverfahrens gab der Westen den Dritt Weltländern technische Hilfsversprechen; spätestens ab Mitte der achtziger Jahre sind freilich neue Planungsbegehren zu erwarten⁴⁸.

Mit *direktsendenden*, d. h. möglicherweise in die Haushalte einstrahlenden *Rundfunksatelliten* hatte sich zuvor neben UNO und Unesco eine Unterkonferenz der *ITU* befasst (Broadcast Satellite *WARC* 1977). Natürlich stiessen die in der Dritten Welt und im Osten beheimateten Befürworter der „Vorausplanung“ und des „Prior Consent“ auf die Verteidiger des „First come first served“ und des „Free flow of information“.

Hier setzten sich nun aber die „Vorausplaner“ teilweise durch. Jeder Staat erhielt einen stationären Satellitenstandort auf der Umlaufbahn und Fre-

48 McPhail, a. a. O. (Anm. 36), S. 149 ff.

quenzen zugeteilt, um sein *eigenes Territorium direkt* zu versorgen. „Unvermeidliche“ *Überlappungen* der ellipsenförmigen Ausstrahlungsbereiche werden in Kauf genommen; aber der Bodenstaat darf „fremde“ Einstrahlungen stören oder die entsprechenden Frequenzen für eigene Bodenkommunikationsdienste nutzen (Polizeifunk usw.). Damit rückte die Forderung nach „Prior Consent“ im eigentlichen, programmbezogenen Sinn eher in den Hintergrund. Ungeregelt bleibt also, welche *Inhalte* wegen „unvermeidlicher Überlappung“ in Haushalte des Nachbarlandes einstrahlen, solange das Nachbarland die Frequenz offenlässt und Haushalte die passenden Antennen haben⁴⁹. (Haushalte können auch via Gemeinschaftsantennen und Kabel bedient werden.)

2. Intelsat und Europäischer Satellitenrundfunk

Rückblende in die sechziger und frühen siebziger Jahre: Nachdem John F. Kennedy die stürmische Entwicklung der *nichtdirekten* Fernmelde-Satellitenkommunikation schon früh erkannt hatte, wollte er auch diesen Technologiebereich der Privatinitiative öffnen. Zusammen mit einer amerikanischen Aktiengesellschaft sollte die von den Amerikanern auf Kiel geschobene *Intelsat* (International Telecommunications Satellite Consortium) ein „*weltumspannendes kommerzielles Telesatellitensystem*“ errichten. Intelsat wurde als Beitrag zur weltweiten Friedenssicherung empfohlen, ein „ideeller Anspruch, während ausser den ökonomischen Interessen die politischen der amerikanischen Überlegenheit tatsächlich gemeint waren“ (Ronneberger)⁵⁰. Es gab harte Konflikte zwischen Amerikanern und Europäern, die in einer diplomatischen Konferenz (Washington 1969/71) aufbrachen und erst in der Satelliten – WARC 1977 an Bedeutung verloren.

Blick auf die *europäische* Rundfunkszene der nächsten Jahre: Inzwischen kommt der *direktstrahlende Satellitenrundfunk* zeitlich und räumlich näher. Offenbar wollen Frankreich und die BRD ihre Anstrengungen koordinieren, obwohl an der Satelliten-WARC 1977 beide eigene Standorte erhielten. Auch Nord-Sat (Skandinavien), Lux-Sat (Luxemburg), Tel-Sat (Schweizer Trägerschaft, britische Technologie- und Kapitalbeteiligungen) sind neben andern Projekten im Gespräch; erste Starts wären ab Mitte der achtziger Jahre zu erwarten⁵¹.

Eine Mehrheit von beamteten Medienexperten europäischer Staaten scheint nun zu befürchten, dass der Satellitenrundfunk neue Konflikte bringt. Zwar gibt es längst schon grenzüberschreitendes Radio (Beispiele:

49 vgl. zur Kontroverse um Tel-Sat NZZ vom 20. Juni und 10. Juli 1980.

50 Ronneberger, a. a. O. (Anm. 9), II S. 287; Peter Studer „Machen uns die Fernsehsatelliten zu US-Satelliten?“, TA-Magazin 1971, Nr. 2.

51 Neuester Stand bei Jean-Claude Nicole, „Warum das Projekt Tel-Sat?“, *Schweizer Medienpolitik in der Welt von morgen*, (GDI) Rüschlikon 1982.

Südwestfunk 3 mit Werbesendungen für Schweizer Zielpublikum, Radio 24) und grenzüberschreitendes Fernsehen (Schweizer Nutzungsdaten im Beitrag von Meier/Reimann, vorne in diesem Band). Aber nationale Mediensouveränität und kulturelle Identität könnten stärker erodieren als bisher, nationale Werbegelder rascher abfliessen.

An einem kürzlichen Expertentreffen im Schosse des *Europarats* in Strassburg hatten sich zwei Positionen herausgebildet⁵²:

- die „*holländische These*“ besagt, ein rein kommerziell und liberalistisch angelegter, d. h. unbehinderter Satellitenrundfunk würde echte Informationsvielfalt abbauen. Schon heute könnten mittels Intelsat und auf dem Umweg über Bodenverkabelung amerikanische „TV-Konserven“ bescheidensten Niveaus die Massen erreichen. Den Propagandisten des künftigen Satelliten-Direktfernsehens gehe es nicht um Information, sondern letztlich nur um das Anschneiden des europäischen Werbekuchens. Deshalb sei eine gesamteuropäische Konvention zur Regelung dieser Fragen dringend.
- Demgegenüber will die „*luxemburgische These*“, wie sie am Strassburger Expertentreffen vertreten wurde, „das Publikum (Europas) über die Qualität von Satellitenprogrammen urteilen lassen“. Zweifellos müssten Redaktionsinhalt und Werbung getrennt sein; beide sollten aber nach den Grundsätzen des „Free flow of information“ Grenzen überschreiten dürfen. Protektionismus bringe gar nichts. Luxemburg schicke sich an, die Satellitenfernsehprogramme nach dem Modell des kommerziellen, aber staatlich regulierten Radio Luxemburg „in den Landessprachen Deutsch und Französisch“ sowie auf holländisch vorzubereiten. Man wolle „europäische Information“ bieten, auch um den amerikanischen Einfluss einzudämmen. Multilaterale Programmkonventionen kämen nicht in Frage.

3. Die Linie der schweizerischen Delegationen

Aus Platzgründen müssen hier drei Schlaglichter genügen, zumal die sehr komplexen technischen Zusammenhänge nicht einbezogen werden können.

- *Intelsat 1969/71*: An der Diplomatenkonferenz in Washington bildeten sich eigentliche Blöcke, wobei die lediglich als Beobachter anwesenden Sowjets kaum eine Rolle spielten. Die Schweiz betätigte sich zusammen mit Grossbritannien, Kanada, den meisten Zentraleuropäern und Skandinaviern aktiv in einer Gruppe von „Habenichtsen“, die den Amerikanern die faktische Vetomacht vorenthalten wollten⁵³.

52 Comité d’Experts sur la Politique en matière de Média (Europarat), 1. Tagung 8. bis 11. Dezember 1981 Strassburg; vgl. oben (Anm. 24).

53 Studer, a. a. O. (Anm. 50).

- *Direktsatelliten-WARC 1977*: Kurz vor den grossen ideologischen Unesco-Ausmarchungen in Paris 1978 (Mediendeklaration) und Belgrad 1980 (Neue Weltkommunikationsordnung, vgl. oben S. 211) gab der Bundesrat der Schweizer WARC-Delegation eine überraschende Anweisung: Während die Schweizer Diplomaten an der Unesco auf das Dogma des „Free flow of information“ eingeschworen waren, sollten andere Schweizer Diplomaten an der WARC 1977 der Souveränitätsdoktrin der „Prior Consent“ zuneigen⁵⁴. Als Denkanstoss diente eine seit 1973 in UNO-Gremien herumgereichte kanadisch-schwedische Kompromissformel: Sie sah vor, dass *beabsichtigte* Satellitenrundfunkstrahlung über das nationale *Direktversorgungsgebiet* hinaus der Einwilligung des Nachbarn dürfe.
- *Direktsendende Satelliten im europäischen Raum, Europarat 1981*: Am Strassburger Expertentreffen hielt sich die Schweiz auffällig zurück, sobald es um politisch-inhaltliche Fragen ging. Unter anderem wollte sie dem Bericht zur Mediengesamtkonzeption (1982), dessen „internationales“ Kapitel dann allerdings eher beschreibend als handlungsorientiert ausfiel, und den Bundesratsentscheid über das private Konzessionsgesuch Tel-Sat (1980/81) abwarten⁵⁵. Tel-Sat spekuliert darauf, dank der „einzigartigen Situation der Schweiz“ könnte unser Land „entschlossen aktiv werden“. Die Rolle eines „Medienimporteurs Schweiz“ sei endlich umzukehren, es gelte auf ein wegen der Strahlungsellipse grosses Publikum einzuwirken, „das zu 80 Prozent ausserhalb der Schweizer Grenzen lebe“⁵⁶. Der Bundesrat wird also entscheiden müssen, ob er als Konzessionsbehörde sein „Prior Consent“-Bekenntnis von 1977 honorieren will; dann würde er das Tel-Sat Projekt, das die „unvermeidliche Überlappung“ (WARC 1977) zur *raison d'être* erhebt, ablehnend oder restriktiv behandeln. Im Europarat könnte das in die Nähe der „holländischen These“ führen. Gibt der Bundesrat aber wirtschafts- und wettbewerbspolitischen Argumenten den Vorzug, wie sie – eng binnenschweizerisch argumentierend – die Kartellkommission formuliert hatte⁵⁷, und will er zum „Medienexport“ Hand bieten, so wird er Tel-Sat fördern. Das würde die Schweiz im Europarat zum Dogma des „Free flow of information“ und nahe zur „Luxemburger These“ bringen.

⁵⁴ Bundesratsbeschluss vom 26. Januar 1977 (unveröff.); vgl. Anm. 24.

⁵⁵ Europarat, a. a. O. (Anm. 52); Expertenbericht MGK, a. a. O. (Anm. 12).

⁵⁶ Nicole, a. a. O. (Anm. 51).

⁵⁷ Veröff. der Schweizer Kartellkommission, 1980, Nr. 4.

VI. Bilanz

Die skizzierten Ereignisse und Ergebnisse sollten die eingangs aufgelisteten Vermutungen bestätigt haben. Fragt sich noch, *weshalb* die schweizerische Medienaußenpolitik so und nicht anders ist: kreativ und offensiv an der Ost-Westfront des KSZE, reaktiv und defensiv an der Nord-Südfront der Unesco, schwankend in den Rundfunkkontroversen.

1. Sachlich-institutionelle Divergenzen

Schweizerische Diplomaten geben im privaten Gespräch zu⁵⁸, dass diese Divergenzen bestehen. Sie führen zunächst institutionelle Gründe an.

Da gebe es zum Beispiel Unterschiede zwischen den Foren KSZE und Unesco.

- An der *KSZE* würden Schritte in „No Man’s Land“ gewagt; im Gang sei die Suche nach Instrumenten des gesamteuropäischen Dialogs – über Blockgrenzen hinweg, aber innerhalb eines weit definierten abendländischen Kulturraums. Einer nach neuen Aktivitäten suchenden schweizerischen Aussenpolitik biete sich die KSZE als überschaubares Forum mit wenig Risiken an, bleibe doch die Schweiz anerkanntermassen im westlichen Wertbereich verankert.
- Die *Unesco* offenbare demgegenüber die ganze Ambivalenz eines Weltforums mitten in der Dynamik der Dekolonisierung („Neue Weltwirtschafts- und Weltinformationsordnung“). Meist seien umständlich formulierte Textentwürfe voll echter oder abgewandelter „marxistischer Dialektik“ aufgetaucht. Der stete Versuch, die „Neue Ordnung“ an einer Staatsverantwortung für Medien festzumachen, habe die Schweiz eben in die Defensive gedrängt. Während an der KSZE pragmatische Diplomaten das Bild beherrscht hätten, seien es bei der Unesco verbitterte Dritt Weltintellektuelle.

Je weiter man den Kreis der Gesprächspartner in der Beamtenschaft zieht, desto breiter wird der Fächer der Auffassungen. So verlautet (von jüngeren Funktionären), die bisherige „Formelpolitik“ im Unesco-Bereich sollte *differenzierteren* Problemlösungsstrategien weichen. Nur dann könne den unterschiedlichen Anliegen der einzelnen Entwicklungsregionen Rechnung getragen werden. So finde die Medienproduktion für den *afrikanischen Kontinent* weitgehend ausserhalb Afrikas statt; da sei zunächst verstärkte Entwicklungs hilfe als Hilfe zur Selbsthilfe gefragt. Im *arabischen und asiatischen Raum*

58 Mündl. Aussagen (vgl. Anm. 24).

aber gebe es teils gutentwickelte und eigenständige Medienkulturen; daneben protestierten ungeduldige Eliten gegen die „Armenhaus“-Clichés, die der westlichen Öffentlichkeit über diese Länder vorgesetzt würden. Da müsste das Beharren auf westlichen Medienwerten (z. B. Staatsunabhängigkeit, Aktualität) ergänzt werden durch echte Anstrengungen im Sinne der Dritt-weltanliegen. Das könnte dazu führen, gewisse Unesco-Traktanden auch im Bundeshaus neu zu bewerten.

2. *Der „Verbandsfaktor“*

Bisher hat sich die medienaußenpolitische Meinungsbildung innerhalb der schweizerischen Bürokratie stark auf etablierte *Medienpressuregroups* gestützt.

- Da sassen Vertreter des *Verbands der Schweizer Journalisten* (VSJ) und des *Schweizerischen Zeitungsverlegerverbands* (SZV) an mehreren Unesco-Generalkonferenzen in der Schweizer Delegation (VSJ 1978, SZV 1980) – eine Interessenpräsenz, die selbst Schweizer Diplomaten im Gespräch als „aussergewöhnlich“ bezeichnen. Im Vorfeld der KSZE waren VSJ und SZV seit 1973 konsultiert worden⁵⁹. So brachten die beiden Verbände ihre Sicht über den Segen manchesterliberaler Medienstrukturen direkt in die Formulierungsprozesse des Bundes ein. Neuere medienpolitische Ansätze – etwa die jetzt geforderte Leistungsgerechtigkeit⁶⁰ von Mediensystemen – kamen nie zur Sprache. Innere Widersprüche blieben verdeckt, so auch die Tatsache, dass die laufend verfeinerte Programmaufsicht des Staates über die SRG (Konzession Art. 13) schlecht zur offiziellen Schweizer Delegationsrhetorik passte. Ernsthaft entwicklungspolitische Erörterungen fehlten; stattdessen Polemik: Von der Unesco werde „nichts Guter mehr kommen. Es gibt zuviele diktatorisch regierte Länder der Dritten Welt, welche mit dem kommunistischen Ostblock zusammen nicht nur kein Verständnis für die Freiheit der Medien haben, sondern alles Interesse, diese mit allen Mitteln zu bekämpfen“⁶¹. Gespräche mit Bundesbeamten ergaben, dass Bern fürchtete, es mit der etablierten Presse und ihren Verbänden zu verderben. Das würde der verschupften Schweizer Aussenpolitik nur neue Schwierigkeiten schaffen.
- Ab 1980 hat sich auch noch die zahlenmässig viel schwächere *Schweizerische Journalistenunion* (SJU), eine formell gewerkschaftlich organisierte Gruppe, in die Meinungsbildung der Bundesverwaltung einzuschalten versucht (Das KSZE-Folgetreffen Madrid 1980 und der mittelfristige Unesco-

59 Mündl. Aussagen (vgl. Anm. 24).

60 Expertenbericht MGK, a. a. O. (Anm. 2) Kapitel 11; vgl. auch oben Anmerkung 11.

61 VSJ-Geschäftsführer Hans Seelhofer in VSJ-Journalistenzeitung vom 15. März 1980.

Plan 1984/89 boten Gelegenheit zu Vernehmlassungen) ⁶². Die Glaubwürdigkeit der entwicklungspolitisch markanten SJU-Äusserungen blieb nicht unangefochten. Es konnte der Eindruck entstehen, die Unesco-Politik solle als Vehikel für eine „Vergenossenschaftlichung“ der Schweizer Presse eingespannt werden. Zudem setzte sich die SJU mit der Kontrollfunktion der Dritt Weltmedien gegenüber lokalen Machthabern oder mit der Meinungsvielfalt in der Dritten Welt kaum auseinander. Dabei legt die (von der SJU begrüsste) Belgrader Empfehlung zum Mac Bride-Bericht (oben S. 212) grosses Gewicht auf diese liberalen Postulate; und die SJU unterstreicht sie oft genug in ihren binnenschweizerischen Vorstössen.

So bleibt das Gesamtbild der Medienverbandspositionen – wie übrigens auch das Echo der Unesco-Debatten in den Schweizer Medien – verwirrend; allenthalben kommt ein verräterisch hoher Ideologisierungsgrad zum Vorschein ⁶³. War wohl die schweizerische Position bei den Intelsat- und WARC-Konferenzen auch deshalb differenzierter, weil sie abseits der Verbandsideologien formuliert werden konnte?

3. Zielkonformität

Abschliessend möchte ich bezweifeln, dass schweizerische Medienaußenpolitik der Zielkategorie eines *internationalen Interessenausgleichs* und damit einer *sachgerechten* internationalen Medienaußenpolitik selbst nur annähernd entspricht (Abb. 1).

Auch das oberste Leitziel *nationaler* Aussenpolitik – die *Unabhängigkeit* in ihrer zeitgemässen, weltoffenen Ausprägung (oben S. 200) – scheint mit der hier nachgezeichneten Medienaußenpolitik verfehlt. Ein in der Medienaußenpolitik erfahrener, inzwischen aus dem Bundesdienst ausgeschiedener Schweizer Diplomat münzte Riklins provozierenden Satz (oben S. 201) so um: „In beiden Gremien gehört unser Land eindeutig zu einer bestimmten Ländergruppe; in der *Unesco* zur Gruppe der nördlichen Industriestaaten, in der *KSZE* zur Gruppe der westlichen Demokratien. Gerade im Informationsbereich . . . wäre es für einen Staat wie die Schweiz unmöglich gewesen, sich als ‚neutral‘ zu erklären. Er hätte damit einige seiner Grundwerte verleugnen müssen und wäre so unglaublich geworden . . .“⁶⁴. Bleibt die Frage, ob neben der notwendigen Verankerung in westlichen Grundwerten nicht recht viel Raum für einen selbständigeren, „internationalistischen“ Kurs offen

62 SJU, *Der neue Kolonialismus*, Zürich 1981.

63 Werner Meier, „Einige Anmerkungen zur Diskussion des MacBride-Berichts in der Schweiz“, *Medien*, a. a. O. (Anm. 8).

64 Hansjörg Renk, Arbeitspapier zuhanden der Expertenkommission MGK (Beziehungen zum Ausland), 1980, S. 109 (unveröff.), zit. in der SJU-Broschüre (Anm. 62).

ist – Österreich in der Unesco, Schweden und Kanada an der WARC scheinen es vorzumachen. Der Glaubwürdigkeit des neutralen Kleinstaats Schweiz könnte das nur gut tun. Weiter wäre zu kritisieren, dass neuere unabhängigkeitssbezogene Fragestellungen, etwa die Wahrung kultureller Identität gegen grenzüberflutenden Rundfunk, in der Schweiz – anders als in Holland – noch kaum herausgeschält werden.

Die nachgeordnete *Solidaritätsmaxime*, in der Botschaft zum Entwicklungshilfegesetz gültig gefasst (oben S. 201), ist für verbale Beteuerungen an Unesco-Konferenzen gerade gut genug. Schon zur Beteiligung am begrüssten, ja geforderten Unesco-Programm PIDC reicht es Bern dann nicht mehr.

Konkret: die schweizerische Diplomatie sollte sich vielleicht ein *Beispiel* an ihrem eigenen *Vorgehen während der KSZE* nehmen. Die dort – formal und vorgehensaktisch – entfaltete *Phantasie* könnte auf Formen und Inhalte der Unesco-Kontroversen übertragen werden. Ansatzpunkte wären in den „elf Diskussionsthemen zur ‚Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung‘ (NO)“ (oben S. 211) durchaus zu finden. Die Verantwortlichen müssten nur fest und flexibel genug sein, die „elf Themen“ der NO als *Gesamtpaket* mitsamt den westlich-aufklärerischen wie auch den entwicklungspolitisch-progressiven Postulaten zu handhaben. Amerikanische Stimmen haben diesen Weg bereits vorgezeichnet⁶⁵.

So wären, gemeinsam mit andern Neutralen und Medienimporteuren im Schatten der Grossmächte (Österreich, Schweden, Finnland, Kanada, Benelux, Nigeria usw.) *gemeinsame Positionen* zu erarbeiten⁶⁶. Die Schweiz müsste sich vom Bestreben leiten lassen, ein *Zielviereck* mit folgenden Fixpunkten zu optimieren:

- sachgerechte *internationale* Medienpolitik mit qualitativ und quantitativ besser verteilten Informationsflüssen
- *nationales Unabhängigkeitsprinzip* im Sinne der geltenden Regierungsrichtlinien
- *Solidaritätsprinzip* im Sinne des Entwicklungshilfsgesetzes

65 Howard C. Anawalt, „Is . . . MacBride’s Approach Compatible with the United States Constitution?“, *Journal of Communication* Herbst 1981 (Schlussatz: „It, d. h. der MacBride Report, passes the basic test of compatibility with United States Constitutional norms. Informed U. S. criticism should therefore . . . seek to improve the proposed new order, rather than rejecting it altogether“).

66 Anregungen bei Benno Signitzer, „Eine österreichische Stimme zum MacBride-Report“, *Medien*, a. a. O. (Anm. 8) sowie bei Andreas Wiesand, „Free Flow der Illusionen?“, *Media-Perspektiven* 1981/9.

- leistungsbezogene, vielfältige und freiheitliche Medienpolitik im Sinne des Expertenberichts zur *Medien-Gesamtkonzeption* – übertragen auf internationale Sachverhalte⁶⁷.

Wie weit stemmen sich allenfalls *wirtschaftliche Interessen* einem solchen Umdenken entgegen? Das wird ja von Kritikern an der schweizerischen Position zur Neuen Weltwirtschaftsordnung, die mit der neuen Weltinformationsordnung einiges zu tun hat, immer wieder vermutet⁶⁸. Besonders in den grossen Medienexportländern (Abb. 2) fliessen wirtschaftliche Erwägungen gewiss in die Medienaußenpolitik ein, was etwa am Rande von Unesco-Konferenzen sichtbar wurde⁶⁹. Zwei Vorbehalte: Aufgrund von Daten- und Theoriedefiziten ist es immer noch problematisch, die politische Wirkungsmechanik von Kommunikationsmultis unbesehen mit jener von wirtschaftlichen Multis gleichzusetzen⁷⁰. Sodann ist die Schweiz ein ausgeprägtes Medienimportland mit nur sehr dünnen Medienexportsträngen in die Dritte Welt. Wirtschaftliche Argumente dürften deshalb eher indirekt, etwa als Ideologiereflexe (krass in den Äusserungen von VSJ und SJU) oder Anpassungsvorgänge (an die Parolen von Dachverbänden wie Internationales Presseinstitut IPI), eine gewisse Wirkung entfalten. Ich halte sie weder für sehr gross noch für unüberwindlich.

Um so mehr müsste es möglich sein, endlich eine eigenständige Schweizer *Medienaußenpolitik* zu entwerfen.

67 MGK-Bericht, a. a. O. (Anm. 60); den internationalen Bezug einer nationalen Medienordnung fordert ausführlich Blaise Rostan, „Liberté des média . . . et service public”, *Wem dient die Medienfreiheit?*, Bern 1981.

68 vgl. die Auseinandersetzung Staatssekretär Jolles – Prof. Preiswerk, TA vom 14. März 1981.

69 Beispiele bei McPhail, a. a. O. (Anm. 36).

70 Meier/Schanne, a. a. O. (Anm. 34), S. 23.

