

Schweizer Medienlandschaft : staatliche Handlungsspielräume im Wandel

Autor(en): **Steiert, Jean-François**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **74 (1996)**

Heft 3

PDF erstellt am: **14.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-341270>

Nutzungsbedingungen

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

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

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

Haftungsausschluss

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

Schweizer Medienlandschaft:

Staatliche Handlungsspielräume im Wandel

Die Schweizer Medienlandschaft nimmt im internationalen Vergleich nach wie vor eine Sonderstellung ein: So erreicht sie im Bereich der Zeitungsdichten noch heute weltweit Rekordwerte. Diese Feststellung gilt ebenso für die qualitative Vielfalt in der politischen Presse, wenn auch in weit geringerem Ausmass als noch vor wenigen Jahrzehnten: Konzentrationsprozesse sowie die durch die starke Konkurrenz be-

Jean-François Steiert

wirkte politische Neutralisierung der meisten Tageszeitungen haben hier zu erheblichen Einbussen geführt. Auch im audiovisuellen Bereich nimmt die Schweiz mit zwar sinkenden, im internationalen Vergleich jedoch immer noch überdurchschnittlich hohen Nutzungsziffern der öffentlich-rechtlichen Medien eine besondere Stellung ein.

Diese Verhältnisse sind weitgehend eine Folge der Entwicklung der schweizerischen Institutionen vor allem in den letzten beiden Jahrhunderten. Als spezifische, prägende Faktoren haben insbesondere die föderalistischen Strukturen, die sprachliche Vielfalt, die frühe Festlegung demokratischer Grundrechte und vielleicht auch das noch in der Frühphase der drucktechnischen Entwicklung erfolgte Festschreiben der Freiheitsrechte und insbesondere der Pressefreiheit als formell anerkannter

Teil der Meinungsäusserungsfreiheit in der Bundesverfassung dazu beigetragen.

Im Hinblick auf kommende Entwicklungen in der schweizerischen Kommunikationslandschaft kann eine Rückblick auf einige Etappen in der Geschichte des schweizerischen Medienrechts Bereiche aufzeigen, wo der Nationalstaat auch in Zukunft Spielräume für eine Mitgestaltung demokratischer und möglichst allgemein zugänglicher Kommunikationsstrukturen auf dem jeweils aktuellsten Niveau der technischen Entwicklung wahrnehmen kann und sollte. Dabei muss bemerkt werden, dass die Schweiz im Gegensatz zu anderen Staaten wie beispielsweise Deutschland nicht über ein eigentliches Pressegesetz verfügt, sondern über presserechtliche Bestimmungen, die über mehrere Dutzend Verfassungsartikel, Gesetze, Verordnungen usw. verteilt sind, von denen hier nur einige wenige exemplarisch aufgeführt werden.

Staat und Printmedien

Die Geschichte des Medienrechts ist – chronologisch betrachtet – in erster Linie eine Geschichte des Presserechts und zuallererst eine Geschichte der Zensur und der Kontrolle. Schon im Jahre 325 führte das Konzil von Nicäa eine kirchliche Zensur gegenüber publizierten Schriften ein. Im Mittelalter liess die Inquisition nicht nur Menschen, sondern auch «ketzeri-

sche» Schriften verbrennen. Mit der Verbreitung des Buchdruckes und der gleichzeitig stattfindenden europaweiten Machtkonzentrationsprozesse entstand einerseits eine schwerer zu kontrollierende Verbreitungsstruktur und andererseits ein stärkeres Bedürfnis der Machttträger nach Kontrolle über Druckerzeugnisse, die mehr und mehr als potentielle Störfaktoren wahrgenommen wurden. So führten Kirche und Staat in Europa ab Ende des 15. Jhs. und in der Schweiz ab dem frühen 16. Jh. die Zensur, später auch obrigkeitliche Druckprivilegien, eine Vorzensur sowie ein scharfes Repressivsystem ein. Entsprechend mager blieb bis Ende des 18. Jhs. die schweizerische Presselandschaft, die sich vor allem aus sogenannten «Intelligenzblättern», weiteren Anzeigebültern und einigen wenigen Unterhaltungspublikationen zusammensetzte. Dazu trugen allerdings auch die sehr tiefen Alphabetisierungsquoten sowie die hohen Druckkosten bei. Ausschlaggebend für die Entwicklung in der Schweiz war die erste helvetische Verfassung von 1798, die zumindest im Grundsatz einen richtiggehenden Katalog individueller Freiheiten in Anlehnung an die Menschen- und Bürgerrechtserklärung der französischen Revolution von 1789 bzw. an die Bills of Rights der früheren englischen Kolonien in Nordamerika einföhrte. Damit verbunden war die Abschaffung der Zensur. Als Folge der neu verliehenen Pressefreiheit entstanden neben den bisherigen, meist «hochobrigkeitlich» genehmigten Publikationen innerhalb von zwei Jahren insgesamt mehr als doppelt so viele neue Zeitungen als zuvor insgesamt erschienen waren. Die kurze Zeit der Helvetik hat der Schweiz eine erste, intensive und für die Zukunft bestimmende Blütezeit des Zeitungswesens und insbesondere der Meinungspresse gebracht. Nach Rückschlügen in der Mediation und mehr noch in der Zeit der Restauration wurde die Pressezensur ab 1830 im Zuge der liberalen Bewegung nach und nach in den meisten Kantonen aufgehoben. 1848 wurde

die Pressefreiheit formell in der Bundesverfassung (Art. 45, seit 1872 Art. 55) festgehalten, und nur ein Jahr später folgte im Postverkehrsgesetz die Festlegung günstiger Tarife für den Transport von Zeitungen und Zeitschriften: Mit dieser noch heute wirkungsvollsten aktiven Presseförderungsmaßnahme sollte nicht die Pressevielfalt per se, sondern die Meinungs- vielfalt als Faktor des demokratischen Funktionierens der Institutionen gefördert werden.

Trotz ihrer frühen Verankerung in der Bundesverfassung ist die Pressefreiheit stets ein fragiles Gut geblieben: Sowohl während des Ersten wie während des Zweiten Weltkrieges wurde sie in der Schweiz vor allem mittels massiver repressiver Massnahmen drastisch eingeschränkt. Die SP Schweiz reichte 1935 eine Volksinitiative «für die Wahrung der Pressefreiheit» ein, die jedoch 1942 als Folge der Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und der darin enthaltenen presserechtlichen Bestimmungen obsolet wurde¹.

Insgesamt zeigt die Entwicklung sowohl der Anzahl von Neugründungen wie derjenigen des Gesamtbestandes von Meinungsblättern eine klare Korrelation mit der Entwicklung der Pressefreiheit. Die quantitative und qualitative Vielfalt als Folge der Pressefreiheit mag als Selbstverständlichkeit erscheinen, doch scheint diese Überlegung im Zusammenhang mit den Diskussionen über Missbräuche im Internet in erstaunlich weiten Kreisen in Vergessenheit geraten zu sein.

Angesichts des Konzentrationsprozesses, der die Schweizer Presselandschaft seit gut drei Jahrzehnten prägt, stellte sich ab Ende der sechziger Jahre die Frage nach einem verstärkten staatlichen Eingriff zur Förderung der qualitativen Pressevielfalt. Zwischen 1968 und 1986 führte das Parlament ausführliche Diskussionen über die

¹ Die eidg. Räte schrieben die Initiative allerdings erst 36 Jahre später ab.

Einführung eines Presseförderungsartikels in die Bundesverfassung – mit Massnahmen zur Presseförderung, zur Informationspflicht der Behörden, zur inneren Pressefreiheit und zum Zeugnisverweigerungsrecht der JournalistInnen. Infolge der starken Opposition vorab rechter Kreise wurde der Entwurf einer Expertenkommission jedoch bereits nach dem Vernehmlassungsverfahren schubladisiert, und die materiell in dieselbe Richtung zielende Mediengesamtkonzeption einer zweiten Expertenkommission unter dem Vorsitz von Hans W. Kopp wurde im Nationalrat vom beinahe geschlossenen bürgerlichen Lager abgelehnt. In der heute zur Diskussion stehenden Verfassungsreform 1995 verzichtete Bunderat Koller trotz früherer Versprechungen des Bundesrates mit Ausnahme des Schutzes des Redaktionsgeheimnisses auch auf die bescheidensten Presseförderungsmassnahmen.

Auch die Kantone haben ihren medienrechtlichen Handlungsspielraum in diesem Bereich bisher nicht ausgenutzt. Sie könnten insbesondere Förderungsmassnahmen für lokale Medien beschliessen (was nur in einem sehr bescheidenen Rahmen der Fall ist): Grundlagen dazu bestehen in kantonalen Verfassungsartikeln zu Wahrung der Informationsvielfalt (z.B. AG, BE, SO). Auch das Zeugnisverweigerungsrecht der JournalistInnen, dessen Einführung auf nationaler Ebene über die «Reform» der Bundesverfassung noch in weiter Ferne liegt, könnte zumindest teilweise kantonal eingeführt werden, was einige Kantone auch schon in die Wege geleitet haben.

Medienrecht und Service public heute

Im seit etwas über einem halben Jahrhundert zum Presserecht gestossenen Rundfunkrecht ging es in den ersten Jahrzehnten wesentlich um Definierung und Auftrag der SRG. Der in Gesetz und Konzession

festgehaltene Service-public-Auftrag der SRG setzt voraus, dass den entsprechenden Veranstaltern genügend Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit das verlangte Informationsangebot in einem Rahmen präsentiert werden kann, der über die gesamte Palette des Angebotes ein möglichst breites Publikum anspricht. Prinzipiell sollten die Mittel aus den Gebühren ausschliesslich den Veranstaltern des heute von der SRG offerierten Angebotes zugute kommen. Das heisst insbesondere, dass auf keinen Fall weitere «Abzackungen» zugunsten privater Anbieter beschlossen werden dürfen und dass der heutige, im wesentlichen auf quantitative Kriterien beruhende Verteilschlüssel zugunsten der privaten Radios im Sinn eines gezielteren Einsatzes der zu Verfügung stehenden Mitteln überdacht werden müsste. Weiter sollten grundlegende Überlegungen angestellt werden, ob die im Kanton Bern seit dem 1. Januar 1995 geltende, vom Bundesgericht auf nationaler Ebene allerdings bisher nicht als Bestandteil der Informationsfreiheit anerkannte positive Auskunftspflicht nicht auch auf einen Informationsanspruch der Medien und der BürgerInnen über Fakten, Veranstaltungen usw. aus nichtbehördliche Quellen ausgedehnt werden könnte – allenfalls mit einem Tarifizierungsmechanismus. Das könnte ein Weg sein, um die aufs heftigste geführte internationale Konkurrenz um Übertragungsrechte besonders im Bereich der Veranstaltungen von nationalem Interesse (z.B. Fussball-Nationalligaspiele) zu umgehen, die langsame Agonie der öffentlich-rechtlichen Informationsanbieter zu vermeiden und somit den in Gesetz und Konzession verankerten Service-public-Auftrag, der heute von der SRG wahrgenommen wird, zu gewährleisten. Offen bleibt, wie sich in einer Zeit, wo Realaudio auf Internet bereits funktioniert und Realvideo dank stark verbesserter Komprimierung der digitalisierten Bilder nicht mehr in allzu weiter Ferne steht, die audiovisuelle Medienlandschaft ange-

sichts der fortschreitenden Individualisierung der Informationsflüsse entwickeln wird. Zentral ist aber in diesem Entwicklungsprozess, dass in einem demokratischen Staat wie die Schweiz der Zugang auf die jeweils aktuellsten Kommunikationskanäle in beide Richtungen für alle in allen Regionen zu gleichen Preis- und Qualitätsbedingungen garantiert ist. Da gibt es im Entwurf für ein neues Fernmeldegesetz, der am Dezember vom Parlament diskutiert werden soll, heute noch einen erheblichen Nachbesserungsbedarf. Das Medienrecht, in der Schweiz seit gut 150 Jahren insbesondere auch Garant einer qualitativen Medienvielfalt als unabdingbares Vehikel für die Wahrnehmung und Ausübung der politischen Rechte, droht heute in diesem Bereich aufgrund der internationalen, wirtschaftlichen Rahmenbedingungen obsolet zu werden. Das gilt für den gesamten Medienbereich. Direkt betroffen sind wie schon erwähnt in erster Linie die audiovisuellen Medien, indirekt aber auch die Printmedien: Der vor allem durch die internationale Konkurrenz im Bereich der Telekommunikation bewirkte Spardruck bei der Post hat unter anderem zu Einschränkungen bei der Verbilligung der Zustellgebühren für Zeitungen und Zeitschriften geführt. Eine vollständige Aufhebung dieser indirekten Subventionierung des Pressewesens würde den Abonnementspreis für eine Tageszeitung je nach Ersatzmodell um 100 bis 200 Fr. im Jahr verteuern. In einem solchen Kontext wären auch weitere Nachteile für Randregionen nicht auszuschliessen. Was die Sonntagszeitung mit ihrem ausschliesslich in Grossstädten und Agglomerationsgebieten erhältlichen Abonnement vorgemacht hat, könnte eines Tages zur Norm werden. Da stellt sich bereits heute die Frage, ob die Service-public-Leistung in diesem Bereich wirklich jährliche, zweistellige Millionensubventionen an Grossunternehmen wie Migros, Ringier oder Coop beinhalten muss.

Neue Blütezeit für die Zensur?

Mit dem ältesten medienrechtlichen Mittel gegen strafrechtlich relevante Tatbestände im neusten Kommunikationsnetz: so muten die Versuche an, die im Internet aufgetretenen Probleme im Zusammenhang mit rassistischen, pornographischen und anderen strafrechtlich belangbaren Angeboten mittels Neueinführung bzw. Fortführung der Zensur zu lösen. In Bayern wurden auf Druck der Behörden bereits eigentliche Internet-Zensur-Massnahmen eingeführt. Eine systematische Kontrolle der Angebote durch jeden einzelnen Provider ist jedoch nicht umsetzbar. Die Streichung ganzer Themenbereiche durch behördliche Massnahmen ist zwar technisch machbar, wie Bayern zeigt, hat jedoch unverhältnismässige und mit dem angestrebten Schutz des Rechtsgutes nicht zu rechtfertigende Eingriffe in die Informationsfreiheit zur Folge. Es gibt keinen triftigen Grund, strafrechtlich belangbare (d.h. auch tatsächlich begangene) Tatbestände nicht auf nationaler Ebene aufgrund der bestehenden strafrechtlichen Normen bei derjenigen Person zu belangen, die den entsprechenden Straftatbestand durch Einspeisung eines strafbaren Inhaltes verübt hat; sicher sind die entsprechenden Ermittlungsverfahren noch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, doch zeigen erste Resultate vorab in den Vereinigten Staaten, dass die bestehenden Schweizer Strafnormen durchaus in ausreichendem Ausmass zur Vermeidung massiver, strafrechtlich belangbarer Einspeisungen aus der Schweiz beitragen können. Zudem ist zu erwarten, dass allfällige international relevante, nationale rechtsfreie Räume aufgrund politischen und ökonomischen Drucks langfristig nicht oder nur mit Einschränkungen zu halten sind.

Jean-François Steiert ist Pressebeauftragter der SP Schweiz