

MASSA

COMMUNICATIE '82

HOUD NR. 4, JAARGANG 10, 1982

MASSACOMMUNICATIE 10 JAAR

UBILEUMNUMMER GEWIJD AAN: DE ONTWIKKELING VAN DE MASSAMEDIA EN HET
ASSAMEDIABELEID IN HET LICHT VAN DE TECHNIEK

ag. 139

rof. C.J. Tunstall

West European Media Superpower?

ag. 148

r. E. Jenni

ie rechtlichen Grundlagen und die Bemühungen um eine Neuordnung im Bereiche der
elektronischen Medien in der Schweiz

ag. 154

rof. Dr. B.P. Lange

nsätze zur politischen Gestaltung der Medienentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

ag. 170

rof. Dr. H.H. Fabris

ögerndes Interesse für neue Medien in Österreich
ur technologischen Entwicklung und staatlichen Politik

ag. 177

rof. K.E. Gustafsson

utlines of a Swedish Mass Media Policy of the 1980's

MASSA

COMMUNICATIE '82

uitgegeven door de

STICHTING ONDERZOEK MASSACOMMUNICATIE (SOM)

Onder redactie van:

drs. W.J.M. Asselbergs, prof. dr. E. de Bens, prof. dr. J.J. van Cuilenburg,
prof. dr. G. Fauconnier, drs. P.M. Hendriksen *, prof. dr. J.H.J. van den Heuvel *,
drs. H.J. Smets, prof. dr. J.G. Stappers *, drs. J. Wieten, drs. C.M.J. van Woerkum

* leden kernredactie

BIBLIOTHEEK I.E.S.P.
FAC. SOCIALE WET.
Van Evenstr. 2 B
3000 LEUVEN

Sekretariaat:

C.F.A. Crone

Postbus 258, 6500 AG Nijmegen, tel. 080-512372

Auteurs die kopij willen toezenden wordt verzocht vooraf contact met het sekretariaat op te nemen.

Administratie en druk:

Drukkerij-Uitgeverij H. Gianotten bv

Bredaseweg 61 5038 NA Tilburg, tel. 013-425050, giro 1085553

Opgave van nieuwe abonnementen en adreswijzigingen uitsluitend te richten aan dit adres.

Abonnementen:

gewoon abonnement : f 62,50
buitenland : f 82,50
studentenabonnement : f 42,50
los nummer : f 12,50
dubbelnummer : f 25,00

Advertenties:

prijzen: 1/1 pag.: f 300,—; 1/2 pag. f 165,—; drukspiegel 12,9 x 19 cm
korting bij herhaalde plaatsing

MASSACOMMUNICATIE BESTAAT 10 JAAR

Ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van Massacommunicatie is dit nummer aan een speciaal thema gewijd: de ontwikkeling van de massamedia en het massamediabeleid in het licht van de techniek. Enkele vooraanstaande auteurs geven een overzicht van de stand van zaken in hun land op het gebied van omroep, pers en nieuwe media en het beleid dat de overheid voert; ook geven zij hun visie op de toekomst.

Tegelijkertijd met dit jubileum viert eveneens de Stichting Onderzoek Massacommunicatie, de uitgeefster van dit tijdschrift, haar tienjarig bestaan. Gezamenlijk zal hieraan gestalte worden gegeven door het organiseren van een symposium waar hetzelfde thema aan de orde komt. Het symposium wordt, tegelijk met de Firato, op 2 september 1982 in de RAI in Amsterdam gehouden. De redactie is het bestuur van het Lucas Ooms Fonds erkentelijk voor de financiële steun die haar in staat stelde dit themanummer uit te brengen.

De Redactie

Jeremy Tunstall

A West European Media superpower?

Are we witnessing the making of a new west European media super-power? Will France, West Germany and Britain develop co-ordinated media policies which will establish western Europe as the media leader of the world, in place of the dominance previously exerted by Sunset Boulevard and Madison Avenue? Will those twin symbols – the keyboard-and-screen on the desk and the dish antenna on the roof – become symbols of a western European hegemony?

Until now, a previous argument may require little modification. The world's mass media do seem to be continuing on three levels: the *international* level, which primarily involves Anglo-American materials: the *local* level sometimes in a local non-national language: and thirdly the *national* level where "hybrid" media exist – including strains of both the local and international, epitomized by the Indian film industry.¹⁾

This argument deliberately left out the world regional element in general and western Europe in particular, because up to 1977 the European Economic Community appeared to have assisted, rather than restricted media imports from the United States. Now, of course, western Europe faces challenges from several directions. Yet more United States materials could reach Europe as the obvious cheap and popular way of filling up the new channels. The information technology explosion could perhaps make western Europe an information-and-media colony – with the Japanese electronics giants plus IBM and ATT providing the hardware while Hollywood provides the software. There is also the challenge of the third world – will the New World Information Order (NWIO) undermine Europe from both the south and east?

Against this, west Europe has several enormous advantages: where to get

material to fill up multi-channel television? Western Europe has an unrivalled supply of national television channels – and a cornucopia of films, sport, opera, and entertainment. News agencies? Western Europe has two of four western "world" agencies – AFP and Reuters – and most of the semi-world agencies, such as DPA (W. Germany) and EFE (Spain). Recorded music? The world-sales leader is the Siemens-Philips (German-Dutch) combine. The new information technology? American authorities seem to agree that of the small handful of nations which are real runners in this contest at least half are located in Western Europe.²⁾

USA deregulation versus European regulation

Since President Carter took office in 1977 the deregulatory winds have been blowing ever more strongly through the US Congress, in the federal courts and also in the FCC. The FCC has largely given up trying to prod the broadcast networks with PBS and has now transferred its loyalties to cable. Pay and regular cable have been boosted by satellite delivered services. Deregulation itself has been boosted by the arrival of the Reagan administration.

Broadcast deregulation has three main thrusts: 1. To reduce regulation of TV content and on radio virtually to abolish it; regulation of content will increasingly be left to the market. 2. To make life easy for local Cable operators and for other "new media" – such as video cassettes. 3. To license additional conventional radio and TV stations with low power and even lower programming regulation.

But deregulation affects the entire areas of telephones, computers, copying, data (AT and T, IBM and Xerox) and also the new telecommunications carriers – the terrestrial common carriers (such as ITT), the satellites carriers (such as Sat-

ellite Business System – owned by IBM, Comsat and Aetna Life), the valued added carriers, and the resale companies (which includes intra-industry data transmission within the airline, banking and other industries).

Deregulation incorporates too that characteristic mixture of the mammoth regulated monopoly such as ATT (now trading in part of its telephone monopoly in return for entry to other telecommunications areas) and the ultra local – such as the setting up of radio stations in yet smaller communities. The cable explosion incorporates both extremes – the satellite married to a system of local cable operators licensed at city level, with many cities franchising different suburbs to different cable operators.

Now the deregulatory winds are blowing across the Atlantic. As before, much of the technology is not in fact American at all – but the technical standards in practice are now often set by Japanese manufacturers exporting into the US market. If the hardware standards are Japanese-American, the software is heavily American – Hollywood's influence re-born yet again – and most of the values, the ideas, and the policies are American.

As is often pointed out, we are witnessing a coming together of many things once separate – storage, transmission and display of data are merging. Computers, typewriters and filing systems are becoming one. Audio records/tapes and video records/tapes may become one. Advertising and information may become one. Data and media become one. Electronic and print become one. And perhaps Europe and North America become one? In recent years it has been increasingly evident that information and media policy is even more central both in national and international politics. Around the world many new governments are born in radio/TV studios and it is no longer unusual for governments to be defeated over media issues. UNESCO – a major UN agency – increasingly seems concerned with little else.

Obviously the Information Technolo-

gy/new media revolution poses problems both for nations and for national groupings. Western Europe has been and will be battlefield on which many world media battles are decided. But what strategy should western Europe's adopt? The Anglo-American tradition is of no special laws, and the minimal necessary legislation – deregulation follows this tradition. The west European legal tradition is of detailed legislation laid down in advance. Should Europe, then, confront US deregulation with its own regulation?

In practice there is some of each on both sides of the Atlantic. As Brenda Maddox points out,³⁾ federal deregulation of Cable is balanced by the American cities which extract promises from cable operators in return for the franchise. Moreover almost everyone else in the USA is dwarfed and frightened by the big boys – Bell, IBM and Xerox. Bell – which already has the nation wired – terrifies the cable companies, many of which are newspaper owned. Other checks on deregulation include the decisions of courts – such as that of the federal court in San Francisco which in late 1981 declared it illegal to record TV programmes off air. There is also much anxiety that deregulation – by licensing yet more small black, Hispanic, other ethnic and religious channels – will encourage ghetto media and mentalities.

Within the US there are fears that more deregulation will ultimately mean less competition – that the three networks may indeed be swept away and replaced by three new feuding giants – IBM, ATT and Xerox – which from space and cable alike will pump data and junk entertainment in and out of every office, home and car. Others foresee enormous confusion and disarray with Congress stalled again and again in attempts to provide legislative clarity, while courts, federal agencies and giant companies fight interminable legal battles.

Seen from Europe, however, the internal confusion within the US is less significant. What is significant is the obvious spillover effect of deregulation into Europe.

Revolution in media values

The merging of advertising and editorial is already evident in teletex systems. In the output of a news agency like Reuters general news rides on the back of — is subsidized by — ever more sophisticated and profitable supplies of instant financial data and services.

The merging of print and electronic media is only one fundamental change. In the past the number of press voices was always assumed to be large, entry to the press was free, and hence "no law" was required; whereas broadcasting, because of frequency limitations was — especially in Europe — a natural monopoly which made necessary some kind of strong state control. But increasingly these positions are reversed. In the USA most newspapers are effectively monopolies; even in the largest cities genuine head-to-head newspaper competition is fast disappearing. In broadcasting the competition is already much greater and is expanding explosively. A city like Los Angeles which already has 82 radio channels, 12 commercial TV channels, plus cable and STV, plus other channels coming across the Mexican border, will soon get additional cable and conventional channels.⁴⁾

How long will it be possible to argue that the press should be exempt from regulation? Or will the FCC start to regulate newspapers via their cable holdings? Will European nations invent some new kind of agency to regulate all mass media?

France and Germany: media policy, home and away

The Franco-German joint space satellite agreement of October 1979 is a landmark for media policymaking in Europe and perhaps for the whole world.

The media of most west European countries have certain family resemblances; but particular countries also have their own peculiar — even very peculiar — arrangements, myths, and policies. As a policy field, the media is especially vul-

nerable to fragmentation (many separate authorities), partisanship (especially over news and factual coverage), vague educational goals (a reluctance to acknowledge entertainment) and a tendency to worship a past golden period (such as the 1920's) that never quite was.

The media may be seen as national institutions and cultural ambassadors, but they have also universally been seen as a mechanism for selling hardware. Whereas software exports earn millions of dollars, hardware exports earn billions. So, yes, we must have talkie films (colour television, etc.) as a means of boosting our electronics industry. This 60 year old underlying policy theme has naturally not been weakened by the promise of pie 35,000 kilometers up in the sky.

French and West German media domestically both have extraordinarily contorted arrangements for combining public and commercial broadcasting. But both nations have seen the importance of Direct Broadcast Satellites as a spectacular and expensive way not simply of putting out more channels but of selling spectacular and expensive telecommunications hardware.

Nevertheless the Franco-German satellite endeavours have indeed put these two countries into leadership positions in a race which leads we know not exactly where. Britain has recently been drawn into the contest, with those same arguments being deployed, which have characterised almost all communications satellites to date from Eskimo-land to Indonesia: shoot the hardware up first, think about the software second.

We can now begin to see a new media grouping in northern Europe — focusing on France, Germany, Britain, Belgium, Holland and last, but most certainly not least, Luxembourg.

The French and the Germans are already formidable media powers; the French have long been influential in North and West Africa and have long pursued policies of subsidizing their media both at home and abroad as

ambassadors for French culture and language. To this they have now added both telephones and rockets which actually function properly, plus a vision of France as an informatic society.

West Germany is the leading media power of central Europe and a major influence on a surrounding circle of smaller countries; a leading radio propagandist, and a significant force within domestic US media. Both countries have a relatively modern – mainly post 1944-5 – media structure; both are strong in hardware and software. Both have traditions of media policy more consistent and slightly less bizarre than some of their neighbours'. They have a tradition of governmental co-operation and bilateral commercial deals across the entire range of aerospace and telecommunications.

France and Germany have given the American consortium approach a European flavour. There is a deliberate building upon both American and European experience in aerospace.

Britain's answer to too many media and too many media policies

All West European nations currently have their media crises, but Britain's is probably more severe than most. Britain simply has more media – especially media with national pretensions – than it is willing to support either through the market or through subsidy. Britain probably also outdoes its neighbours in the number of separate media policies operated by separate central government agencies. An "earthquake" in the British press has been long predicted.⁵⁾ Now the present British government has decided to incorporate broadcasting policy into its strategy for information technology; this may well bring the earthquake finally to happen.

Insofar as Britain has a recent tradition of media policy that tradition seems to consist of insisting that Britain has the best television and the best national newspaper press in the world. It may be that this broadcasting system which combines showbusiness with some ma-

ior attempts at serious drama and neutral news has the most suitable arrangement for finance – one system all advertising financed, one all license fee financed – which makes both sides run scared. But this system is expensive,⁶⁾ and 1982 will see the appearance of a second all-advertising financed channel. 1983 will see both BBC and the IBA putting on breakfast television. Wales is to have an entire TV channel primarily in Welsh (a language spoken by only 600,000 people). In addition commercial local radio is expanding fast.

The press will certainly have to fight harder to retain its present 65% of all media advertising revenue. In addition to the frontal TV assault, the press is being eaten at both ends by Britain's two fastest growing advertising media – direct mail is undermining broad band up-market papers like *The Times*, while free sheets are undermining the local press. The regional press, which has only half the daily sales of the nationals, but attracts more advertising, is in bad shape. We may well see major contraction; since over half of the provincial dailies are chain owned there are many possibilities of contraction of separate staffs on the recent French model.

Britain's *national* newspapers are also in deep trouble. Britain now has five national tabloid dailies. The fifth largest of these, the *Daily Star*, is not four years old; it sells 1.5 million copies and has 4.5 million readers. This paper and Murdoch's *The Sun* have given us Bingo – a game in which popular papers give away millions of pounds in prizes and give away additional millions to television to advertise the prizes. The overcrowded popular Sunday market is also expanding with lavish colour magazine supplements.

Fleet Street's four serious dailies are in collective trouble of a different kind. All four see themselves as world class publications, but all four are heavily dependent on advertising revenue which just is not available. The *Financial Times* sees itself as Europe's leading financial daily; its loss-making Frankfurt print is

shaping up for a punishing battle with the *Wall Street Journal*. *The Guardian* goes from strength to strength in sales and from loss to greater financial loss — moreover its subsidy from the *Manchester Evening News* is in trouble and the real support is now from local weeklies and freesheets. The *Daily Telegraph*, with a sale of 1.3 million, is the serious market leader and faces a worrying future—a paper which depends on job and classified advertising in a country with 3 million unemployed.

As for *The Times* — lurching unsurely towards its 200th birthday, and dependent on Rupert Murdoch's deus ex machina latest statement as he steps on or off the New York Concorde flight — this paper encapsulates many of the problems. The daily paper plus the separate-but-related *Sunday Times* are on target to lose some £15 m (\$27m) in 1982. *The Observer* — a Sunday only — is also vulnerable, and has the unique distinction of having within five years been owned by two of the world's most controversial conglomerates — Atlantic Richfield and Lonrho.

De facto British policy has been to keep these famous papers going at all costs; almost any publicity-conscious conglomerate that wants to lose money and earn some brownie points by keeping an old national institution going, is welcome to do so. Britain's penalty for trying to remain Europe's leading media power has been paradoxically also to become increasingly a media colony — presided over by more realistic Austrians, Canadians and Californians.

There is more than enough prestige and financial loss to be earned in London, but British companies insist on trying to do the same thing in reverse. Hollywood continues to have a magnetic appeal. For actors, rock musicians and directors this can be profitable; for companies less so. Proud EMI (once touted as the world's leading recorded music producer) and Lord Lew Grade's ACC/ATV (which had some success in exporting TV crime series) have both been seduced into trying to become independent majors in Hollywood; both com-

panies have gone the way of many "indy majors" before them a few successes, over ambitious plans, sudden death.

In the past government policy has positively encouraged these ill-judged endeavours, Lord Lew Grade received Queen's Awards for Export, although the IBA in recent years made it clear that his exporting activities were indeed leading to neglect of ATV's responsibilities in the English midlands. Too many different government agencies pursue too many unrelated policies. Major investigations are equally narrowly focused. The Annan report on Broadcasting (1977) called for a fourth TV channel but made no estimate of the damage this would do to the press. Neither did the McGregor Royal Commission on the Press though it operated during exactly the same years (1974-77).

Such decisive media policy decisions as are made in Britain have almost always come from Conservative governments, which have a record of supporting the commercial while allowing the BBC to innovate new services. Examples include both commercial television and commercial radio.⁷⁾

The present Conservative government fits into this earlier pattern. What is new, however, is the strong combined thrust towards Information Technology and Europe. The central thrust is to deregulate telecommunications and to encourage commercial financing. The telecommunications part of the Post Office has been formed into British Telecom — a separate entity with newly allotted commercial goals and characteristics. British Telecom may be 50% privatised — through a public share issue.

Cable and Wireless (the old state-owned colonial telecommunications outfit, which still runs external telecommunications for 37 territories around the world, notably Hong Kong) has been half de-nationalized. The newly half-commercial Cable and Wireless is part of a consortium which will run a new data network within Britain; this "Mercury" project also includes BP and a major

London bank. This is another part of the Conservative policy – major participation by banks is fairly unusual in recent British media history; but there is one major exception – the Pearson, Longman group which owns the *Financial Times*, the Westminster Press provincial chain, and Longman and Penguin book publishers, in addition includes a major bank. This group is also one of the most internationally minded in Britain. Banking and European overtones are, of course, quite logical in view of the general policy thrust.

All of these policy emphases come together in the recent decisions about DBS and Cable. The first two TV channels on the Direct Broadcast Satellite plus four radio channels will go to the BBC for a 1976 start, but the telecommunications will come from British Telecom, Marconi-GEC, and British Aerospace. According to tradition – and after the BBC has done the innovation – the IBA will be allowed in. And what will be on the BBC's two new channels? One (subscription TV) channel will show newish films, sports and other events sometimes in full. The second channel, called Window on the World will "feature the best television from around the world" (viewers will have to pay a supplement to the normal colour TV license).

More important than the DBS decision, however, may well be the related (contrasted?) decisions on Cable. Britain is probably to be cabled by another commercial consortium. Declining share of the world information technology market is apparently the key argument. Britain's 3.8% share of current world information technology sales of £46 billion will otherwise sink to only a 2.4% share of 1990 world sales of £150 billion a year.⁸⁾

The Cable consortium, if set up, may well include British Telecom, and the cable-TV rental companies (which are strong in Britain) plus perhaps commercial bank financing. This new Conservative faith in information technology is certainly good news for British Aero-

space, British Telecom and GEC-Marconi, the consortium for the L-SAT, and perhaps for those who favour European media policies. It is, I believe, bad news for the press – whose prestige, sales market, advertising revenue and finance are all threatened. It will also in the long run probably prove to be merely one more upward blip on the BBC's long slow decline relative to the rival commercial system.

Multi-channel electronic media: US Cable versus European DBS?

Britain may well come to conform to a distinctive European pattern – not shared by the United States – of multi-channel television provided by a mixture of cable in the main urban areas and direct broadcast satellite in the areas of lower population.

The DBS at one time was a purely American idea,⁹⁾ but within the US it has been held back by FCC support for cable operators. Earlier in November 1972 it provided the occasion when in the UN General Assembly the United States found itself in a minority of one.

American domestic satellites have been married to Cable, but even in the US Cable is only now about to reach 30% of households. This is far behind levels in Luxembourg, Belgium and the Netherlands. What Cable viewers see in Belgium or in the US may not differ a great deal. Although the range of possible choices is increased, what is actually viewed in both countries appears to be greater amounts of entertainment – especially feature films, sport and variety shows. In American regular cable the market leading service is still WTBS in Atlanta, the original "superstation" – like the typical big city independent it is, this station counter-programmes against network offerings with its own sports, movies and TV series re-runs. The market leader in pay-TV is Home Box Office which provides recent movies and entertainment specials. The market leader in subscription TV is ON-TV (especially in Los Angeles) which again shows recent movies.¹⁰⁾

In the United States one of the main uses of cable has, of course, been to make the wider big city range of choices available in small cities in the same region. A small city with perhaps just three network stations acquires by cable the programming of a bigger city 100 miles away, which includes several independent stations. Something of this kind could easily happen in Europe.

Each European household may not want the entire output of both Portuguese and Finnish TV. But it is easy to envisage a wider market perhaps for single channels each offering for foreign audiences the best of Spanish and Portuguese TV, the best of Scandinavian TV, the best of Italian TV, etc. The combination of cultural similarity and cultural difference which characterises Europe may yet be an advantage over the US, where access to other regions' TV mainly means access to more nationally significant sport or to different selections of old Hollywood films and TV series, or new entertainment specials.

The demand for US material will presumably continue in Europe; and, as in Canada and Belgium, one attraction of further channels will be to acquire a different selection of Hollywood output (and sport).

The local details may be quite complex especially if we see a combination within each nation of its own conventional channels, its own DBS channels, its own cable channels, neighbouring nations' conventional, DBS and cable channels, plus subscription television. But it's not difficult to imagine that the more popular services within the European market thus created might be extremely popular in Latin America and might also be more popular than most existing domestic cable channels within the US market. If and when this happens, western Europe will have become the new media superpower.

Europe-wide advertising

Crucial to any emergence of Europe-wide media will be questions of copy-

right (performers' rights, intellectual property, etc.) and questions of advertising.

The European Economic Community has already been addressing – in the context of consumer protection – the development of standard EEC wide regulation of advertising. The British advertising industry regards this as a dangerously bureaucratic and Germanic way of handling something which is best left to national self-regulation. But there are powerful interests here in common between advertisers and consumer bodies. Together with the combined cable and satellite forces these interests may eventually usher in Europe-wide advertising campaigns.

The European press: electronic and monopoly

The electronic newspaper is an American invention.¹¹) It assumes many small dailies, much classified advertising, much agency material some of it remotely set, weak trade unions, and a newspaper which is a bulk, rather than a high quality, product. These characteristics are less true of the European press, which is a major reason why introduction of the electronic newspaper is slower in Europe.

It has been claimed that electronic publication will help (a) the local paper (b) the big national paper (c) the international newspaper. All three may be true. The local paper stands to make the largest cost savings. The electronic paper also fits snugly into satellite technology and it is already evident that the leading paper of communism (*Pravda*) and the leading paper of capitalism (*Wall Street Journal*) share a belief in satellite transmission to numerous local production plants.

However, in the United States the arrival of electronic printing has done nothing to discourage local monopoly. Chain acquisition and local monopoly have both increased. There is every sign that something similar has happened and will continue to happen in western Europe. Not surprisingly the Council of Eu-

rope regards newspaper monopoly as a major issue to be investigated.

Within Europe France is in the forefront of a trend towards massive monopoly dailies in the major provincial cities, each with its numerous local editions – involving a few changed pages in a basically uniform product. West Germany is going the same way. Will the rest of Europe follow?

What happens to advertising will be important. But if Europe-wide advertising campaigns develop, the logical press location for them would probably be in magazines; from an editorial (and picture) viewpoint also magazines seem more suitable for international "rationalization". The French and German magazine industries would presumably be the core of any such move.

But it's difficult to see what media policy will be able to do to prevent local and regional newspaper monopoly from going still further. Subsidy will be seen to have slowed down this change, but no more.

One policy possibility would be to accept the inevitability of the newspaper as a "natural monopoly" and to designate it – or parts of it – as a new type of common carrier (or common market carrier?). For obvious reasons of politics, tradition, and ownership any such policy would be hard to achieve.

It seems safer to predict that the problem of newspaper monopoly will continue to be kept on the agenda of media policymakers by such interests as local politicians, trade unions and parties of the left (at the national and European levels). Not least, journalists will seek to keep this issue alive, and may contribute to increasingly widespread understanding that this also is a European, not simply a national, problem.

The New World Information Order and International News Agencies

The NWIO order debate has focused strongly on international news agencies and the United States. But UPI – one of the two US agencies – may die.¹²⁾ Even

if it does not, Europe still has in AFP and Reuters two agencies which together are the most important in Africa, the middle east and south Asia.¹³⁾

In the endless debates in and around UNESCO on this topic most attention has focused on the conflicting views on the information "haves" and "have nots" and upon the attempts to set up a third world news agency/news pool/feature service. All aspects of this debate include a high ratio of rhetoric to anything else. Firstly, all known examples of world news agencies are run by single nations (with the minor exception of the Australian/New Zealand element in Reuters). Secondly, international agencies are linked to single national agencies.

Thirdly, and this is where Europe is important, world news agencies rely heavily, on wealthy countries and their wealthy media. Countries like Switzerland, Sweden, Denmark and the Netherlands – rich and sophisticated enough to have privately owned media and to want and afford plenty of foreign news, but too small to collect their own – these are the profitable territories most loved by world news agency executives. Europe just happens to have more nations of this sort than does any other part of the world.

But not only is Europe the best market for the world agencies, it also has close ties with some third world countries *and* is active in attempts to provide some response to the NWIO challenge. Perhaps because UNESCO is located there, France has been the scene of many private discussions on this topic and of the semi-public meeting which produced the declaration of Talloires in May 1981. Present at this meeting were representatives of some 60 organizations and 20 countries. There was major United States representation and even some third world "moderates" (Middle East News Agency, Nigerian News Agency).

It is difficult to imagine the NWIO making much impact on United States media or media policy. However there could be significant unintended consequences

for European media policy. The "threat" from the third world – which if a threat at all is only a serious threat to news-gathering, not to markets – may be taken more seriously than it strictly need be. The NWIO issue obviously seems like a threat to conservative publishers and politicians; it is seen much more sympathetically in the light of the Brandt Report, by socialist politicians and by media trade unions in Europe. The international Federation of Journalists refused to attend at Talloires, due to pressure especially from Scandinavian and Dutch journalists.¹⁴⁾

But what the contending European interests can probably agree on is that the *issue* of NWIO is important, and is a major item to put on the European media policy agenda. An unintended consequence of NWIO opposition to European media interests may be to help create European media policymaking, where in fact none previously existed.

Towards an European media policy

Where might an European media policy develop? Presumably in the "European" cities of Brussels and Strasbourg

and in the international city of Geneva, and in Paris – home not only of UNESCO but of the European Space Agency.

The media industries also already have their own European and international groupings of employers, trade unions and editors. So, of course, do the telecommunications authorities.

But the strongest thrust towards such policymaking may come from the new national and international consortia such as those involved in the satellite projects. The national PTTs, the electronics giants, nationalized aerospace enterprises and banks are a powerful collection indeed. These companies plus the main national broadcasting authorities in each country add up to an extremely formidable alliance across the main nations and a potent mixture of money, technology, media prestige and political lobbying expertise.

Another predictable straw in the wind: The European Parliament on March 14 1982 called upon member nations of the European Economic Community to use one of their satellite channels to carry a new Europe-wide TV service.

NOTES

1. Jeremy Tunstall, *The Media are American* (London: Constable and New York: Columbia University Press) 1977, pp. 273-4.
2. Joseph N. Pelton, *Global Talk* (Brighton: Harvester) 1981, pp. 165-200. Alan Pearce, "Telecom Equipment and International Trade", *Telecommunications*, March 1981, pp. 16-18.
3. Brenda Maddox, "Two cheers for deregulation", paper at Manchester University Broadcasting Symposium, March 4th 1982.
4. Jeremy Tunstall and David Walker, *Media Made in California: Hollywood Politics and the News*, New York: Oxford University Press 1981.
5. By various commentators, including the present writer in evidence to the Royal Commission on the Press in early 1977: Jeremy Tunstall, *Will Fleet Street Survive Until 1984?*
6. Gross BBC revenue in 1982 will be about £670m and gross advertising revenue for ITV will be about £700m. Combined this is about \$2.5bn.
7. Tim Robinson, "UK Government Policies Towards Broadcasting", unpublished Ph.D. dissertation, City University, London, 1981.
8. "The Tories discover the wired society", *The Economist*, March 6 1982.
9. Aspen Institute (in association with Office of External Research, Department of State), *Control of the Direct Broadcast Satellite: Values in Conflict* (Palo Alto: Aspen Institute) 1974.
10. *Intermedia* January 1982. Special survey on Pay-TV.
11. Anthony Smith, *Goodbye Gutenberg* (New York: Oxford University Press), 1980.
12. Jeremy Tunstall, "Worldwide news agencies: Private wholesalers of public information", in Jim Richstad and Michael Anderson (eds), *Crisis in International News: Policies and Prospects* (New York: Columbia University Press), 1981, pp. 258-67.
13. Oliver Boyd-Barrett, *The International News Agencies* (London: Constable, and Beverly Hills: Sage) 1980. Oliver Boyd-Barrett et Michael Palmer, *Le Trafic des Nouvelles: Les Agences de Presse Mondiales* (Paris: Alain Moreau) 1981.
14. "World's press to fight on freedom issue", *The Times* (London) May 19, 1981.

Emanuel Jenni

Die rechtlichen Grundlagen und die Bemühungen um eine Neuordnung im Bereiche der elektronischen Medien in der Schweiz

Die in den letzten Jahren rasant fortgeschrittene technische Entwicklung der elektronischen Medien hat diesen Bereich wegen der damit implizierten grösser und grösser werdenden Reichweite und der stärkeren Möglichkeit der Publikumsbeeinflussung zu einem gesellschaftspolitisch relevanten Problemkreis werden lassen. Dieser muss von den einzelnen Ländern je in einer nationalen Medienordnung, wegen der Grenzüberschreitung der Signale aber auch auf multilateraler Ebene mit Absprachen und Diskussionen geregelt werden. Dabei sind sowohl völkerrechtliche als auch spezifisch landesrechtliche Grundlagen und die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung des "free flow of information" zu berücksichtigen.

In der Schweiz bildet die revidierte Bundesverfassung von 1874 den Rahmen. Sie sagt schlicht aus: "Das Post- und Telegraphenwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ist Bundessache".¹⁾ Das dazugehörige Ausführungsgesetz, das Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetz von 1922, führt dazu in Art. 1 aus, dass der technische Betrieb sämtlicher radioelektrischer Fernmeldeanlagen Sache der PTT ist. Beim Erlass dieser Texte waren nur terrestrische Übermittlungsmöglichkeiten bekannt, so dass mangels eines bewussten Ausschliessens von Anlagen im Weltraum die Bundeskompetenz in technischer Richtung auch beim Satellitenrundfunk gegeben ist. Darüber hinaus ist die Schweiz auf diesem Gebiet durch ihren Beitritt zu verschiedenen multilateralen Übereinkommen²⁾ völkerrechtlich direkt verantwortlich und haftbar, selbst wenn solche Stationen von Privaten betrieben würden.

Beim dem Bund im Rundfunkbereich zustehenden Regal können auch Dritte

mittels einer sogenannten Konzession beteiligt werden, wobei allerdings kein Anspruch auf eine solche besteht.³⁾

Einzige Grundbedingung ist, dass ein öffentlicher Dienst im allgemeinen Landesinteresse besorgt wird.⁴⁾ Bis jetzt hat einzig die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) eine Konzession erhalten, die ihr erlaubt, die technischen Einrichtungen der PTT zur öffentlichen Verbreitung von Programmen zu nutzen. Die rein juristisch gesehen privatrechtliche SRG übt mit diesem Monopol faktisch eine öffentlich-rechtliche Funktion aus.

Die SRG-Konzession enthält nicht nur technische Auflagen, sondern sie schreibt auch vor, dass bei den *Programmen* auf Ausgewogenheit, auf kulturelle schweizerische Eigenart sowie auf Lebens- und Mediennutzungsgewohnheiten der Hörer und Seher Rücksicht zu nehmen ist. Ähnliche Vorschriften wurden 1977 in der sogenannten Kabelrundfunkverordnung des Bundesrates, d.h. der schweizerischen Regierung, gemacht, als die versuchsweise Verbreitung derjenigen Radio- und Fernsehprogramme geregelt wurde, die der Eigentümer eines Drahtverteilnetzes besonders für sein Netz herstellt oder herstellen lässt und einspeist. Diese Programme, deren Finanzierung durch Werbung verboten ist, sollen vor allem zur Meinungsbildung über Fragen des lokalen Zusammenlebens beitragen, das Verständnis für die Anliegen der Gemeinschaft fördern und den Interessen des lokalen kulturellen Lebens Rechnung tragen. Die Vielfalt der Meinungen muss angemessen zum Ausdruck kommen.

Die Kompetenz des Bundes in Programmsachen, die die Grenzen der verfassungsmässig garantierten Äusserungsfreiheit aufzeigt, wird in einem

Gutachten aus dem Jahre 1967⁵⁾ zwar verneint, das Schweizerische Bundesgericht ist aber zu wiederholten Malen zur Auffassung gelangt, der Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 BV meine eine allumfassende Kompetenz und schliesse neben der Technik auch das Programm mit ein.⁶⁾

Im Lichte dieser wenigen gesetzlichen Leitlinien muss bekannt werden, dass der Schweiz, gesamthaft gesehen, bis jetzt explizite Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen über die Voraussetzungen fehlen, die erfüllt sein müssen, damit in Bereich von Radio und Fernsehen eine Konzession zur Ausstrahlung öffentlicher Programme und Dienstleistungen⁷⁾ erteilt werden kann. "Die Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit und die Verfassungsprinzipien wie Rechtsgleichheit und Willkürverbot vermögen diese Lücke nicht genügend zu schliessen".⁸⁾ Es gibt also kein eigentliches schweizerisches Rundfunkrecht, das bei der überaus raschen technischen Entwicklung im Grunde schon lange nötig wäre. Die Lücke wurde von Bundesrat und Parlament schon zweimal vergeblich zu schliessen versucht. Beide Male lehnte das Volk in der bei Verfassungsvorlagen obligatorischen Volksabstimmung die Projekte ab. Im Jahre 1957 war es das Misstrauen gegenüber dem damals noch kaum verbreiteten Fernsehen, das zum negativen Resultat führte, und 1976 scheiterte die Vorlage an der fehlenden Eindeutigkeit des Textes in Bezug auf die Rundfunkaufgaben, an der fehlenden Ausgewogenheit, die allen politischen Gruppen eine Annahme ermöglichen hätte, und am Fehlen einer gesamtmedialen Betrachtungsweise.⁹⁾ Die Notwendigkeit einer konstitutionellen Regelung der Materie wird in der Schweiz dennoch von niemandem bestritten. Der Bundesrat hat deshalb in seinen "Richtlinien der Regierungspolitik 1979-1983"¹⁰⁾ klar festgehalten, der Ausarbeitung eines Radio- und Fernsehartikels in der Bundesverfassung Priorität einzuräumen. Er hat in Befolgung dieses Konzepts am 1. Juni 1981 dem Parlament eine Verfassungsvorla-

ge zugeleitet, die die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen dem Bund zuerkennt. Das Programm habe Rücksicht auf die Eigenheiten des Landes und auf die Vielfalt der Ereignisse und Meinungen zu nehmen. In diesem Rahmen sei die Unabhängigkeit sowie die Programmfreiheit gewährleistet. Eine unabhängige Beschwerdeinstanz soll geschaffen werden.

Die Regierung ist sich bewusst, dass eine sachgerechte Lösung nur mit erheblichen Schwierigkeiten allen im politischen und kulturellen Bereich relevanten Meinungen genehm sein wird. Sie zu finden, heisst, dass Spannungsfeld zwischen den hauptsächlich divergierenden Ansichten erfolgreich auszugleichen. Die einen glauben, das Verfassungsartikel habe die Aufgabe, die Ziele und die Rahmenbedingungen des Radio- und Fernsehsystems der Schweiz offen darzulegen, die andern denken, er solle auch die Mittel umschreiben, die zur Verwirklichung der gesteckten Ziele bereitgestellt werden müssen.¹¹⁾

Diese Divergenzen werden mit Sicherheit in der parlamentarischen Behandlung auftauchen, die allerdings erst ganz am Anfang steht. Bis zuerst die kleine Kammer, der Ständerat, und danach die grosse Kammer, der Nationalrat, sich damit befasst haben, wird es voraussichtlich ein Jahr dauern. Die stehengebliebenen Differenzen müssen dann noch bereinigt werden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass im Herbst 1983 das Parlament neu gewählt wird, kann ein endgültiger neuer Verfassungstext erst im Frühjahr 1984 vorliegen. Im Herbst 1984 muss das Volk in einem dritten Anlauf zur Materie Stellung nehmen und ist aufgerufen, der Vorlage den Segen zu erteilen oder sie zurückzuweisen.

Die technische Entwicklung bei den elektronischen Medien, die gesamthaft im Radio- und Fernsehartikel subsummiert werden,¹²⁾ wartet natürlich diese etwas bedächtige Prozedur nicht ab.

Auf der Grundlage der heute geltenden Rechtsordnung muss sich der Bundesrat weiter damit befassen und Entscheidungen treffen. So hat er am 7. Juni 1982 einen bedeutsamen Schritt vollzogen. Er hält in einer Verordnung fest, dass versuchsweise mittels einer Konzession des Gesamtbundesrates als einer Kollegialbehörde Private auf lokaler Ebene innerhalb eines Radius von 20 km drahtlos Radio- und Fernsehprogramme ausstrahlen dürfen. Der Betrieb solcher Stationen ist natürlich noch mit weiteren Auflagen verbunden. So darf die Werbung im Privatradio – im Privatfernsehen ist sie überhaupt ausgeschlossen – nur 2% der Gesamtsehzeit oder höchstens fünfzehn Minuten pro Tag umfassen. Zusammenschlüsse einzelner Lokalsender zur Erreichung eines weiterreichenden Verbundes sind generell untersagt, höchstens aber in dünn besiedelten Gebieten erlaubt und zeitlich limitiert.

Mit diesem Versuch wird erstmals das bisher herrschende Konzessionsmonopol der SRG durchbrochen. Deren Generaldirektor, Prof. Leo Schürmann, sieht darin sogar eine Bereicherung der Medienlandschaft und meint, die technisch und programminhaltlich auf die lokale Ebene beschränkte Ausstrahlung zwingt die Veranstalter, ihre Sendungen auf ein bildungsmässig höheres Niveau auszurichten.¹³⁾

Eine besondere Herausforderung an Medienschaffende und Politiker bildet zweifellos der Satellitenrundfunk, dies umso mehr, als seit dem Genfer Satellitenrundfunkplan aus dem Jahre 1977 den Ländern eigene Weltraumstationen mit je fünf Kanälen zugesprochen wurden. Die Herausforderung besteht vor allem in den Ansprüchen und Erwartungen im Zusammenhang mit diesen neuen "nationalen" Sendegefässen, die aus technisch-physikalischen Gründen nicht auf die jeweiligen Landesgrenzen beschränkt bleiben, sondern in der Sendeellipse auch Nachbarstaaten bedienen. Dort herrscht unter Umständen aber eine Medienordnung, die andere Regeln aufstellt als die, denen der in

Frage stehende Sender folgt. Die Signatarstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention sind jedoch gehalten, nichts zu unternehmen, was dem freien Informationsfluss widerspricht.¹⁴⁾

Bestehen bleibt in jedem Falle die Frage nach der Finanzierung der Satellitenprogramme. Die hohen Investitionskosten für die Planung und den Abschluss sowie für den Unterhalt und den Betrieb schliessen einfache und später einstellbare Versuche aus und können praktisch nur mit Werbeeinnahmen gedeckt werden. Gerade hier zeigt sich die Gefahr der möglichen Kommerzialisierung des Satellitenrundfunks, die die Politiker aufruft, eine Regelung zu finden, die sowohl national als auch grenzüberschreitend einem gewissen Konsens entspricht, bestehen doch besonders im Bereiche der Werbung die unterschiedlichsten Vorschriften.

Im nationalen Rahmen der Schweiz herrscht das Bedürfnis, diese neue Technologie in einer rechtlichen Ordnung zu verankern. Dies soll mit dem bereits erwähnten Radio- und Fernsehartikel geschehen. Bis dieser aber in Kraft tritt, könnte auf Grund der angenommenen und praktizierten Bundeskompetenz der Bundesrat oder technisch sogar die PTT allein diese weitreichende Materie in einem blossen Vollzugsakt abschliessend regeln; immerhin sind bisher vier Gesuche von Privaten eingegangen, die Anspruch auf Zuteilung von Kanälen des zukünftigen Schweizer Satelliten erheben.¹⁵⁾ Diese unbefriedigende Situation hat das Parlament bewegt, mittels einer Interpellation im Ständerat¹⁶⁾ sein Interesse an einem Einbezug bei der Beurteilung des Satellitenrundfunks anzumelden. Der Bundesrat hat geantwortet, er werde den strittigen Fragen der Rechtsgrundlage, der Finanzierung durch geordnete, inhaltlich und zeitlich begrenzte Werbung nach dem Blockprinzip und des Bedürfnisses überhaupt seine besondere Beachtung schenken. Im Sinne eines freieren Kräftespiels bei der Verwirklichung des Satellitenrundfunks hat er sich für eine Mehrzahl von Veran-

staltern ausgesprochen und hat vom bisherigen Monopolzustand Abstand genommen.

Auf internationaler Ebene nimmt der Satellitenrundfunk sowohl in bilateralen Informationsgesprächen als auch im Moment besonders im Europarat Diskussionsraum ein. Auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland hin werden dort Möglichkeiten geprüft, wie zu einem multilateralen Instrumentarium in diesem Bereich gelangt werden könnte. Die Schweiz wird jedenfalls die entsprechenden Berichte abwarten und studieren. Sie wird auch die parlamentarischen Beratungen zum Radio- und Fernsehartikel, die mit Sicherheit den Satellitenrundfunk tangieren werden, in ihren Stellungnahmen und bei der Teilnahme an eventuellen späteren multilateralen Verhandlungen berücksichtigen.

Zwar möchte der Bundesrat die elektronischen Medien mit dem erwähnten Verfassungsartikel gesondert regeln. Er hat aber bereits früh erkannt, dass dieser Aspekt nur ein Teilbereich der gesamten Medienstruktur ist und dass die verschiedenen Träger ein Ganzes bilden und ineinander hineinwirken. Die Problematik der elektronischen Medien sollte unter einer gesamtmedialen Betrachtungsweise angegangen werden.¹⁷⁾ Die Regierung hat daher einen paritätischen Ausschuss – in der Schweiz "Kommission" genannt – bestellt, der von 1978 bis 1982 eine umfangreiche "Medien-Gesamt-Konzeption" ausarbeitete und vor wenigen Wochen erst publizierte.¹⁸⁾

Hauptaufgabe der Kommission war es, die Wirkungszusammenhänge vertieft zu erforschen und die Grundlagen für politische Entscheidungen zu überprüfen und zu vervollständigen.¹⁹⁾ Die Konzeption berührt jedoch so viele Einzelheiten, dass ein globaler gesetzgeberischer Wurf zur Regelung aller Punkte in einem pluralistischen System völlig unmöglich ist. Die Kommission geht selber davon aus, dass pragmatisch je nach Dringlichkeit Schritt für Schritt vorgegangen werden kann, wobei sie geltend macht, die "Medien-

rechtsetzung" werde ein "Dauertraktandum für mehrere Jahrzehnte sein".²⁰⁾ "Es . . . dürfte unter dem Gesichtswinkel der Ökonomie in der Rechtsetzung . . . zu begrüßen sein, die Vorschläge der Kommission in verschiedenen Etappen zu verwirklichen. Wesentlich ist die sorgfältige gegenseitige Abstimmung der einzelnen Teilrevisionen".²¹⁾

Im Bereich der elektronischen Medien bejaht die Konzeption die Medien- und Leistungsvielfalt. Der Staat soll zur Wahrung des öffentlichen Interesses die Konzessionskompetenz behalten.²²⁾ Wie sich allerdings die mit Betrieb und Programm betrauten Gesellschaften finanzieren sollen – ob mit oder ob ohne Werbung – ist umstritten.²³⁾ Je nach Standort überwiegen die pluralistisch-privatwirtschaftlichen oder die monopolistisch-öffentlichrechtlichen Gesichtspunkte, und zwar nicht nur im Werbebereich, sondern auch in der Frage der Trägerschaft.²⁴⁾ Dem kostenintensiven Satellitenrundfunk wird immerhin zuerkannt, dass er sich durch eine beschränkte Werbung und Teilnehmerentgelte finanzieren könnte.²⁵⁾ Im übrigen spricht ihm die Kommission keine Priorität zu,²⁶⁾ erkennt aber als Grundmaxime bei der Nutzung neuer technischer Möglichkeiten an:

"(Es) geht . . . vor allem um die Einordnung der neuen Medienangebote in das bestehende Mediensystem: Solche Projekte müssen öffentlich diskutiert und im Bereich der elektronischen Medien soweit erfasst werden, dass die unvermeidlich auftretenden Anpassungsprobleme von allen Beteiligten oder Betroffenen innert vernünftigen Fristen erkannt, umsichtig geplant und gelöst werden".²⁷⁾

Alle dazu nötigen Aktivitäten sollen, so möchte es die Kommission, in einer neuzuschaffenden "Medienstelle der Bundesverwaltung" aufeinander abgestimmt werden. Eine eigens bestellte permanente "Medienkommission" würde laufend detailliertes Grundlagenmaterial liefern, wobei die Medienforschung einen wichtigen Platz einnähme.²⁸⁾

Das Ziel all dieser Anstrengungen ist eine neue Medienordnung, in der die Regelung der elektronischen Medien Radio und Fernsehen integriert sein soll und in der diese "von ihrer Bedeutung für den Einzelnen und die Gesellschaft her" ²⁹⁾ zu verstehen sind:

"Im Zentrum steht einerseits das Publikum, auf das die Programme auszurichten sind. Es hat Anspruch auf eine vielfältige und umfassende Information. An ihm muss sich die geforderte Leistung

und die Art ihrer Erbringung orientieren. Auf der andern Seite steht der (oder stehen die) Veranstalter. Er soll weder von staatlichen noch von andern Mächten abhängig sein und für die Gestaltung der Programme eine bestimmte Freiheit geniessen. Diese Freiheit wiederum muss sich an der geforderten Leistung orientieren. Sie ist insofern eine funktionell eingebettete, verantwortete Freiheit" ³⁰⁾

Anmerkungen

1. Art. 36, Abs. 1 BV. Weitere Bestimmungen dieses Artikels stipulieren, dass der Ertrag an die eidgenössische Kasse fällt, dass die Tarife einheitlich und möglichst billig sein müssen und dass die Unverletzlichkeit des Post- und Telegraphengeheimnisses gewährleistet ist.
2. Weltraumabkommen von 1967; Internationaler Fernmeldevertrag von 1973; Internationales Radioreglement von 1959; Schlussakten der Weltfunkverwaltungskonferenz von 1977; Weltraumhaftungsübereinkommen von 1972; Weltraumregisterübereinkommen von 1977; Konvention von Brüssel von 1974; Mitgliedschaft in der Internationalen Fernmeldeunion.
3. Verordnung 1 zum TVG vom 10.12.1973, Art. 16.
4. Ebenda, Art. 14.
5. *Huber Hans*, Gutachten über Radio und Fernsehen, Bern 1967, S. 10.
6. Bundesgerichtsentscheide (BGE) 97 I 731; 98 Ia 73; 104 Ib 239.
7. Hier ist z.B. zu denken an Bildschirmtexte, Kabeltexte oder Videotex, welche bei der SRG und der PTT im Moment ein Versuchsstadium durchlaufen.
8. Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte über den Radio- und Fernsehartikel vom 1. Juni 1981. Sonderdruck, S. 29 (zitiert als: Botschaft).
9. Zur ganzen Geschichte vgl.: Botschaft, S. 30ff.
10. Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1980 I, S. 588ff., besonders S. 683ff.
11. Botschaft, S. 35f.
12. Verfassungsentwurf betreffend den neuen Art. 55bis Absatz 1 BV: "Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist Sache des Bundes".
13. Die Weltwoche, Zürich, 16. Juni 1982.
14. Art. 10. Aufgenommen in: Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern, 1974, 2151.
15. Die SRG hat ihr Interesse ebenfalls angemeldet. Im Sinne eines Kompromisses wäre auch nicht auszuschliessen, dass zwischen der SRG und Dritten ein gemischwirtschaftliches Unternehmen gebildet oder dass ein Kooperationsvertrag abgeschlossen würde.
16. Der Nationalrat wird sich vermutlich im Herbst 1982 mit der Materie befassen und einen entsprechenden Bericht eines seiner Ausschüsse behandeln.
17. Vgl. dazu: Botschaft, S. 23.
18. Medien-Gesamt-Konzeption. Bericht der Expertenkommission für eine Medien-Gesamt-Konzeption. Herausgegeben vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, Bern 1982, 703 Seiten (zitiert als: MGK). Eine sehr gute Zusammenfassung der Kommissionsarbeiten gibt: *Saxer Ulrich*, Eine Medienpolitik für die Schweiz. Zum Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für eine Medien-Gesamt-Konzeption. In: Media Perspektiven 4/82, S. 285-292.
19. Bericht der Expertenkommission für die Revision von Art. 55 der Bundesverfassung vom 1. Mai 1975, S. 46; zitiert nach: Botschaft, S. 23.
20. MGK, S. 614.
21. MGK, S. 612.
22. MGK, S. 393.
23. MGK, S. 348f.
24. MGK, S. 554ff. Vgl. auch: *Saxer Ulrich*, Medienpolitik zwischen Selbständigkeit und Überfremdung. In: Media Perspektiven 2/81, S. 81.
25. MGK, S. 346 und 348.
26. MGK, S. 561: "Die Kommission erwartet vom Satellitenfernsehen zur Zeit keine wesentliche Bereicherung innerhalb des Programmangebotes des nationalen Mediensystems".
27. MGK, S. 626. Im allgemeinen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Ziele einer Medienpolitik konsensfähig sein müssen. Vgl. dazu: *Saxer U.*, Medienpolitik zwischen Selbständigkeit . . . , a.a.O., S. 81.
28. *Saxer U.*, Eine Medienpolitik für die Schweiz . . . , a.a.O., S. 292: "Der Forschung werden dabei allenthalben

- wichtige Aufgaben zugeordnet, so dass auch in dieser Beziehung, etwa in der Bestimmung von Kommunikationsräumen, von dieser 'Medienpolitik für die Schweiz' zumindest einige Impulse ausgehen dürften".
29. Botschaft, S. 41.
30. Ebenda, S. 41f.

Literatur

- Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern.
Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte über den Radio- und Fernsehartikel vom 1. Juni 1981, Bern 1981, Sonderdruck.
Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1980 I.
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874.
Entscheide des Schweizerischen Bundesgerichtes, Lausanne.
Huber Hans, Gutachten über Radio und Fernsehen, Bern 1967.
Medien-Gesamt-Konzeption. Bericht der Expertenkommission für eine Medien-Gesamt-Konzeption. Herausgegeben vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, Bern 1982.
Saxer Ulrich, Medienpolitik zwischen Selbständigkeit und Überfremdung. In: Media Perspektiven 2/81, S. 77-90.
Saxer Ulrich, Eine Medienpolitik für die Schweiz. Zum Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für eine Medien-Gesamt-Konzeption. In: Media Perspektiven 4/82, S. 285-292.
Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetz vom 14. Oktober 1922.
Verordnung Nr. 1 zum TVG vom 10. Dezember 1973.
Die Weltwoche, Zürich, 16. Juni 1982.

verzeichnis der im Text und in den Anmerkungen verwendeten Abkürzungen

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGE	Bundesgerichtsentscheide
BV	Bundesverfassung
f. / ff.	folgende
MGK	Medien-Gesamt-Konzeption
PTT	Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe
S.	Seite(n)
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
TVG	Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetz
vgl.	vergleiche

Bernd-Peter Lange

Ansätze zur politischen Gestaltung der Medienentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

1. Problemstellung

Wie in anderen westlichen Industriemationen auch ist das vorhandene, relativ festgefügte Mediengefüge in der Bundesrepublik Deutschland – hier die privatwirtschaftlich orientierte Presse, dort der öffentlich-rechtlich organisierte, binnenpluralistisch strukturierte und kontrollierte Rundfunk – in jüngster Zeit durch technologische Veränderungen und auch in deren Gefolge politischer Herausforderungen in Bewegung geraten. Der sich abzeichnende technologische, ökonomische und soziale Wandel durch die sog. "Neuen Medien" – insbesondere also Bildschirm- und Videotext,¹⁾ Kabel- und Satellitenfernsehen und breitbandige Dialogdienste, Videokassetten und Bildplatten – bleibt nicht ohne Konsequenzen für Funktion, Organisation und Finanzierung bei den einzelnen Trägern der Medien, also bei der Deutschen Bundespost im Bereich der technischen Infrastruktur, den Verlagen, Agenturen, Redaktionen und Druckereien bei der Presse, und bei den Rundfunkanstalten.²⁾ Da die informationstechnologische Entwicklung insbesondere als zunehmende Integration von Telekommunikation und Datenverarbeitung erst in jüngster Zeit eine relativ große Breitenwirkung entfaltet, sind allerdings heute noch nicht alle Konsequenzen dieser Entwicklung voll absehbar. Dies hängt auch damit zusammen, daß die Medienentwicklung anders als bei technischen Produktionsverfahren in der Wirtschaft sehr viel stärker von politischen Entscheidungen und Rahmensetzungen abhängig ist und deshalb sich nicht nach reinen durch Marktforschung zu prognostizierende Marktgesetzmäßigkeiten entwickelt. Ganz allgemein gesprochen geht es um Möglichkeiten und Grenzen der politischen Gestaltung des technologischen, ökonomischen und sozialen

Wandels im Medienbereich, d.h. um die Frage nach der Entwicklung der "alten" Medien Presse und Rundfunk, nach der Entwicklung der je spezifischen "Neuen Medien" und nach der Entwicklung der "Neuen Medien" im Verhältnis zu den "alten" Medien, also um die Frage, ob sie sich in Ergänzung oder in Konkurrenz zu den etablierten Medien durchsetzen werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß Veränderungen im Mediensystem nur Teil der durch neue Anwendungen der Informationstechnologie ausgelösten Strukturveränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft sind und zum Teil von diesen mitbeeinflusst werden. So wird z.B. eine breitbandige Verkabelung der Bundesrepublik zur Modernisierung der geschäftlichen Kommunikation durch die damit auch geschaffenen Kapazitäten für den Kabelrundfunk nicht ohne Einfluß auf den Rundfunk bleiben.

Um dieses Problemsyndrom aufzulösen, sollen hier folgende Einzelfragen behandelt werden:

- (1) Welches sind die sich abzeichnenden Entwicklungslinien der technisch vermittelten Kommunikation und welche neuen Anwendungen insbesondere im Bereich der Massenmedien erscheinen als möglich?
- (2) Welche ökonomischen und politischen Interessenpositionen lassen sich in der Bundesrepublik hierzu herausarbeiten?
- (3) Was wissen wir über Bedürfnisse und Bedarf³⁾ in diesem Bereich und welche Probleme der Ermittlung und Bewertung gibt es aus sozialwissenschaftlicher und politischer Sicht?
- (4) Welche ökonomische Bedeutung kommt der technisch vermittelten Kommunikation (geschäftliche und private Individualkommunikation und Massenkommunikation) in der Bundesrepublik zu, insbesondere für die Beschäftigung?

(5) Welche ordnungspolitischen Leitvorstellungen gibt es in der Bundesrepublik für die Weiterentwicklung von Presse und Rundfunk und der sog. "Neuen Medien"?

Sollen auf die letzteren die überkommenen Organisations- und Finanzierungsmuster des Rundfunks oder der Presse übertragen werden? Soll der Rundfunk künftig dem sog. freien Spiel der ökonomischen Kräfte überantwortet werden oder soll die überkommene öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisation⁴⁾ beibehalten werden? Welche Rolle hat in Zukunft bei allen Medien die Finanzierung über Werbung oder über Einzelentgelte bzw. Gebühren, oder aber ein gemischtes Finanzierungssystem zu spielen? Ist in Zukunft denkbar, ein duales Rundfunksystem zu organisieren, d. h. die Konkurrenz zwischen einem privatwirtschaftlichen kommerziellen und einem gemeinwohlorientierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk? Soll in Zukunft auch die "publizistische Gewaltenteilung", – hier die privatwirtschaftliche Presse, dort der öffentlich-rechtliche Rundfunk – aufrechterhalten bleiben? Kann angesichts der fortschrittlichen Pressekonzentration deren privatwirtschaftliche Organisation beibehalten werden?

(6) Welche konkreten Regelungen und Instrumente zur politischen Gestaltung der informationstechnologischen und der Medienentwicklung entsprechen dem jeweiligen Leitbild?

(7) Wie werden in der Bundesrepublik die politischen Entscheidungen zur Gestaltung der Medienentwicklung vorbereitet und welche Richtungen haben die bereits getroffenen Entscheidungen? Welche Politikbereiche – Medien-, Gesellschafts-, Technologie-, Post-, Wirtschaftspolitik – sind beteiligt? Welche Instrumente zur Vorbereitung der Entscheidungen werden angewandt (Willensbildung in Kommissionen als pluralistischer Konsensbildungsprozeß im vorparlamentarischen Raum; Pilotprojekte, Gutachten, parlamentarische Anhörungen und wissenschaftliche Begleitforschung; juristische Prozesse; programmatische Aussagen von Par-

teien und Verbänden)?

Da sich im jeweiligen Land die zukünftigen Medienstrukturen aus der Gegenwart mit ihren spezifischen Problemen herausentwickeln, beginnt die Darstellung mit der Kennzeichnung der speziellen Mediensituation in der Bundesrepublik. Es folgt ein knapper Überblick über die technologischen Entwicklungstendenzen, alternativer Gestaltungsmöglichkeiten und ökonomische und politische Interessenpositionen aus bundesrepublikanischer Sicht. Das Schwergewicht der Ausführungen liegt sodann bei den verschiedenen Wegen, die zur Vorbereitung politischer Entscheidungen eingeschlagen wurden und werden. Abschließend werden die aktuellen Problemfelder mehr oder weniger skizzenhaft diskutiert.

Der Verfasser hat sich bemüht, überall dort, wo er seine eigene Meinung mitteilt, diese auch deutlich zu machen.

2. Die spezifische Mediensituation in der Bundesrepublik

2.1 Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Will man die spezifische Mediensituation in der Bundesrepublik verstehen, so muß man sich zunächst mit der Kompetenzverteilung im föderalistischen Bundesstaat beschäftigen. Diese ist besonders kompliziert, weil sie für einzelne Funktionsbereiche der Massenmedien unterschiedlich geregelt ist. Für den *Rundfunk*⁵⁾ gilt folgendes: die Sendetechnik, das Errichten und Betreiben der Netze, steht dem Bund zu⁶⁾ und obliegt nach geltender Rechtslage allein der Deutschen Bundespost.⁷⁾ Die Regelungskompetenz in bezug auf Rundfunkveranstaltungen, wer nach welchen Richtlinien und wie finanziert Rundfunkprogramme anbieten darf, ist dagegen grundsätzlich Ländersache. Die vorhandenen Rundfunkanstalten beruhen daher auf Ländergesetzen bzw. Staatsverträgen zwischen mehreren Bundesländern, sofern wie z. B. beim Norddeutschen Rundfunk eine Rundfunkanstalt ein mehrere Länder übergreifendes Sendegebiet hat.⁸⁾ Bei

der Ausgestaltung der Rundfunkgesetze sind die Länder an den Grundrechtartikel 5 des Grundgesetzes gebunden, der die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film gewährleistet.⁹⁾

Was nun die *Presse* angeht, so steht dem Bund nach Art. 75 Ziff. 2 Grundgesetz eine Rahmengesetzgebung für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse zu. Die konkrete Ausgestaltung erfolgt in Pressegesetzen der Länder. Der Bund hat unter anderem durch eine Novelle zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen eine bundeseinheitliche Regelung für eine pressezufällige Fusionskontrolle geschaffen.

Da Bund und Länder als Teile des Bundesstaates jeder für sich eifersüchtig auf die Wahrung ihrer Zuständigkeiten achten, geht es bei den sog. "Neuen Medien" zunächst um die Frage, ob sie dem Rundfunk zuzuordnen sind – dann ist im Veranstaltungsbereich die Länderkompetenz gegeben – oder aber ob es sich um Presse handelt – dann kommt die Rahmenkompetenz des Bundes zum Zuge. Es geht im Telekommunikationsbereich aber auch um die Frage, was zum Fernmeldewesen gehört – Zuständigkeit der Deutschen Bundespost und was nicht – Zuständigkeit der Bundesländer. Dies ist momentan virulent bei dem Kompetenzstreit um Bildschirmtext. Während die Deutsche Bundespost große Teile des Dienstleistungsangebots von Bildschirmtext der Individualkommunikation ähnlich dem Fernsprechen zuordnet und damit unter ihre Fernmeldehoheit subsumiert, gehen die Länder davon aus, daß die Post nur für den technischen Übermittlungsvorgang zuständig ist und ihnen allein die Regelung für das Dienstleistungsangebot zustehen.¹⁰⁾

Bisher gab es zwischen den Bundesländern über Parteigrenzen hinweg in allen grundsätzlichen Fragen der Organisation der Massenmedien einen Konsens, der auch für die bisherige einheitliche Rundfunkorganisation verantwortlich ist. Dieser Konsens scheint aber – auch – auf Grund der Möglichkeiten der

neuen Medientechnologien brüchig geworden zu sein, so daß damit zu rechnen ist, daß in Zukunft die einzelnen Bundesländer von den ihnen zuzustehenden Kompetenzen unterschiedlichen Gebrauch machen werden, was die inhaltliche Ausgestaltung der Medienorganisationen angeht.

Die Beschäftigung mit diesen Kompetenzfragen ist für Medienpolitiker in der Bundesrepublik unerlässlich, zum einen, weil sie sonst die vorhandenen Verhältnisse und Konflikte nicht verstehen können, zum anderen, weil nur durch ein Zusammenwirken von Bund und Ländern neue Medienorganisationen als neue soziotechnische Systeme errichtet werden können, zum dritten schließlich, weil medienpolitische Kontroversen in letzter Konsequenz sehr oft mit juristischen Mitteln vor den Gerichten ausgefochten werden. So haben die beständigen Grundsatzurteile des Bundesverfassungsgerichts insbesondere zu Rundfunkorganisationsfragen aus dem Jahre 1961, 71 und 81¹¹⁾ eine große Bedeutung als Rahmensetzung der Medienpolitik in der Bundesrepublik. Medienpolitik wird sehr oft als Machtpolitik betrieben und kann dann nur in rechtskräftigen Entscheidungen, die Kompetenzstreitigkeiten und Auseinandersetzungen um Organisations- und Finanzierungsformen schlichten, ihre Grenzen finden.

2.2. Organisationsformen bei Presse und Rundfunk

Verfassungsrechtlich stehen in Artikel 5 Grundgesetz Pressefreiheit und Rundfunkfreiheit nebeneinander. Für beide gilt es, Freiheit vom Staat und Unabhängigkeit von *einseitiger* gesellschaftlicher Einflußnahme und damit inhaltliche Pluralität der Informationen und Meinungen zu garantieren. Die Funktionserwartungen an die Massenmedien zielen auf den freien Prozeß der gesellschaftlichen und politischen Meinungs- und Willensbildung in einer demokratischen Gesellschaft.

Diese Funktionserwartungen an die Massenmedien sollen nun in der Bun-

desrepublik durch wohl unterscheidbare organisatorische Leitbilder erfüllt werden. Für die *Presse* gilt wie in praktisch allen westlichen Industrienationen die Vorstellung, daß durch privatwirtschaftliche Konkurrenz einer Vielzahl von einander unabhängiger Zeitungs- und Zeitschriftenverlage und durch Marktzutrittsfreiheit für Newcomer eine publizistische Vielfalt hergestellt werden kann. Diese Vorstellung wird als Modell des Außenpluralismus gekennzeichnet. Dem steht im Rundfunkbereich das Modell des Binnenpluralismus gegenüber. Zunächst in Übernahme englischer Organisationsvorstellungen nach BBC-Muster konzipiert, sodann aufgrund eines nicht behebbaren Frequenzmangels bei drahtloser Übertragung und aufgrund eines hohen finanziellen Aufwandes für Programmveranstaltungen legitimiert, schließlich auch demokratie- und kommunikationstheoretisch begründet¹²⁾ geht es nach diesem Modell darum, Vielfalt der Informationen und Meinungen und der sonstigen Programmangebote jeweils in einem Vollprogramm einer Rundfunkanstalt zum Ausdruck kommen zu lassen. Dazu ist erforderlich, daß die jeweilige Landesrundfunkanstalt ein gesetzlich abgesichertes Veranstaltungsmonopol innehat, daß sie von kommerziellen Kapitalverwertungsinteressen und unternehmerischen Rentabilitätskalkülen unabhängig ist, daß Werbeeinblendungen nur eine untergeordnete Rolle bei der Finanzierung spielen, daß ihr Programm vorrangig über eine Gesamtgebühr finanziert wird, um den chancengleichen Zugang zum Programmangebot einerseits und auch das Angebot von Zielgruppenprogrammen andererseits zu ermöglichen, und daß die gesellschaftlich relevanten Gruppen in den Programmen zu Wort kommen und in den Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit grundsätzlichen Entscheidungs- und Kontrollrechten vertreten sind. Publizistischer Wettbewerb findet so innerhalb des jeweiligen Vollprogramms statt – sowohl innerhalb der einzelnen Sparten zwischen den verschiedenen

pluralistischen Beiträgen als auch zwischen den Sparten selber. Er wird nach der gegenwärtigen Rundfunkverfassung der Bundesrepublik auch durch ein Nebeneinander mehrerer jeweils in sich binnenpluralistisch strukturierter Programme unterschiedlicher Veranstalter – z. B. zwischen ARD und ZDF – initiiert. Diese binnenpluralistische Struktur öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten gilt nur für den Funktionsbereich der Veranstaltung von Hörfunk und Fernsehendung. Die eigentliche Produktion von Programmteilen kann sowohl von den Rundfunkanstalten selbst als auch von in- und ausländischen privatwirtschaftlichen Programmzulieferern durchgeführt werden.

Zusätzlich zu dem je spezifischen ordnungspolitischen Leitbild für *Presse* und Rundfunk wird in der Bundesrepublik in der "publizistischen Gewaltenteilung", in der Trennung von Rundfunk und *Presse* eine Garantie für die Freiheitlichkeit der Meinungs- und Willensbildungsprozesse gesehen. Dies bedeutet nach der gegenwärtigen Rechtslage, daß *Presse*verlage keinen Rundfunk veranstalten und Rundfunkanstalten keine Zeitungen und Zeitschriften herausgeben dürfen.

2.3 *Tatsächliche Ausgangsbedingungen und Probleme*

Das Kommunikationssystem in der Bundesrepublik stellt sich heute (noch) als relativ festgefügt und klar gegeneinander abgegrenzt in drei institutionellen Blöcken dar:

- Deutsche Bundespost
- *Presse*
- Rundfunk

Die *Deutsche Bundespost* ist mit 476.761 Beschäftigten in all ihren Dienstzweigen und Investitionsvolumen von 10,5 Milliarden DM im Jahre 1980 das größte Unternehmen in der Bundesrepublik.¹³⁾ In den Jahren 1970 bis 1981 wurden von der Deutschen Bundespost über 80 Milliarden DM in den Ausbau des Telekommunikationsbereiches investiert. Heute sind be-

reits weit über 21 Millionen Fernsprechaupthauptanschlüsse installiert, so daß eine Vollversorgung aller privaten Haushalte bald erreicht zu sein scheint. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, daß die Deutsche Bundespost – will sie ihre Beschäftigung und ihr Investitionsvolumen erhalten, und dies ist auch gerade in der gegenwärtigen Krisensituation von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung und nicht nur für die fernmelde-technische Zulieferungsindustrie – sich nach neuen Feldern der Betätigung, wie z. B. Modernisierung der Infrastruktur für die geschäftliche Kommunikation und die Massenmedien, den Zahlungsverkehr und die Bürokommunikation umsehen muß. Von daher ist es verständlich, daß die Deutsche Bundespost bzw. die Bundesregierung mit Vehemenz die Einführung von Bildschirmtext, die Erprobung eines "breitbandigen, integrierten Glasfaser-Fernmeldeortsnetzes" (BIGFON), das auch zur Vermittlung von Rundfunkprogrammen genutzt werden soll, und die Erprobung von direkt empfangbaren Rundfunksatelliten vorantreibt.

Die Landschaft der privatwirtschaftlichen Presse in der Bundesrepublik ist gekennzeichnet durch eine hohe Pressekonzentration. Die Indikatoren für die Pressekonzentration sind nicht einheitlich, und nur wenn man mosaikartig die einzelnen Daten zusammensetzt, ergibt sich ein Gesamtbild der Märkte und der unternehmerischen Verflechtung. In mehr als 45% der Landkreise und kreisfreien Städte gibt es nur noch eine *Zeitung* mit lokaler oder regionaler Berichterstattung. Nimmt man die deutsche Tagespresse insgesamt (etwas über 20 Millionen verkaufte Exemplare täglich), so ist die Zahl der publizistischen Einheiten, d. h. der Zeitungen mit eigenständigem redaktionellem Teil, von 225 im Jahre 1954 auf 124 im Jahre 1981 zurückgegangen.¹⁴⁾ Die Konzentrationsentwicklung stellt sich noch dramatischer dar, wenn man bedenkt, daß in vielen Fällen mehrere publizistische Einheiten von einem Presseunternehmen herausge-

bracht werden und deshalb – gemessen am "Vielfalt-durch-Vielzahl-Konzept" – diese publizistischen Einheiten nicht als selbständig gewertet werden können. Berechnet man für die deutsche Tagespresse insgesamt Marktanteile, also ohne Rücksicht auf regionale Märkte, so ist der Springer-Konzern eindeutiger Marktführer mit 1980 einem Marktanteil von knapp 30%, gefolgt von der WAZ-Gruppe mit 6%.¹⁵⁾ Die ökonomische Konzentration auf dem Markt der *Publikumszeitschriften* läßt sich folgendermaßen beschreiben: Marktführer ist der Heinrich Bauer Verlag mit knapp 33% Marktanteil, gefolgt vom Springer-Konzern mit 13%, Burda mit 11% und Gruner und Jahr, der Bertelsmann-Tochter, mit knapp 8%. Die 4 Verlagsgruppen erreichen zusammen 64% Marktanteil.¹⁶⁾

Daß die Konzentrationsentwicklung keineswegs abgeschlossen ist, belegen die noch nicht endgültig entschiedenen Fusionspläne zwischen den Verlagshäusern Burda und Springer. Das Bundeskartellamt hat im Wege der Pressefusionskontrolle die Fusion (zunächst 26% Beteiligung Burda bei Springer und bis zum 30.06.83 weitere 25%) untersagt, da sonst eine dem Wettbewerb im Pressebereich abträgliche überragende Marktstellung des Burda-Riesen entstehen würde.¹⁷⁾ Der Fusionsfall ist noch nicht entschieden, weil die beteiligten Verlage beim Bundeswirtschaftsminister eine Ausnahmege-nehmigung von dem Fusionsverbot beantragt haben.

Versucht man, die wirtschaftliche Situation der Presseverlage zu erfassen, so ist zunächst festzuhalten, daß heute im Schnitt 2/3 der Erlöse aus dem Zeitungs- und Zeitschriftengeschäft aus dem Verkauf von Anzeigenraum stammen. 1978 betrug die Kosten der Anzeigen- und Bellagenwerbung 9,7 Milliarden DM mit weiter steigender Expansionstendenz nicht nur absolut, sondern auch in Relation zu anderen Werbemittelbereichen.¹⁸⁾ Die Ertragslage der Pressekonzerne ist sehr gut. Die führenden Großverlage Bertels-

mann und Gruner und Jahr, Springer, Burda und Bauer konnten in den vergangenen Jahren nicht nur jeweils zweistellige Umsatzsteigerungen verzeichnen, sondern auch ständige Verbesserungen ihrer Vermögenslage erzielen. Ähnliches gilt insbesondere für die lokalen bzw. regionalen Monopolzeitungsverlage. Berücksichtigt man nun, daß der Markt der Zeitungen und der großen Publikumszeitschriften in der Bundesrepublik als weitgehend ausgereizt gilt, so kommt als unternehmerische Strategie der Gewinnverwendung und Expansion neben der Rationalisierung in der Presseproduktion das Vordringen in den Bereich der Rundfunkveranstaltung in Frage. Dies ist keine neue Strategie der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger. So hat z. B. der Bundesverband deutscher Zeitungsverleger bereits 1964 gefordert, daß die ARD-Anstalten keine Fernsehwerbung mehr veranstalten und daß die deutschen Zeitungsverleger eine Programmgesellschaft schaffen, die die Herstellung und Lieferung des gesamten Programms des ZDF einschließlich der Werbesendungen in eigener Verantwortung übernimmt. Derartige Pläne für ein werbungsfinanziertes "Verleger-Fernsehen" wurden fortgesetzt mit der Gründung der FRAG, der Freien Rundfunk AG, die sich im Saarland von 1967 bis heute vergeblich zum eine Sendelizenz bemüht. Sie fanden ihren vorläufigen Höhepunkt in den Plänen deutscher Zeitungsverleger, sich an einem über Satelliten auszustrahlenden Fernsehprogramm des Kommerzrundfunks von Radio Luxemburg zu beteiligen. Der öffentlich-rechtliche *Rundfunk* in der Bundesrepublik kann keine derartigen Expansionsstrategien planen. Er kämpft momentan darum, daß die Länderministerpräsidenten und die Länderparlamente ihnen eine ausreichende Gebührenerhöhung genehmigen. Heute schon wird das ZDF zu annähernd 50% über Werbeeinnahmen finanziert. Eine der Gefahren der Auseinandersetzung um die Rundfunkgebühren liegt darin, daß sie als "politischer Preis" niedrig gehalten werden und

dann von den Rundfunkanstalten – als Ausweichstrategie – der Versuch gemacht wird, über mehr Werbung, z. B. beim Hörfunk, oder aber durch den vermehrten Ankauf von billigen im Ausland für kommerziellen Rundfunk produzierten Serien doch noch auf ihre Kosten zu kommen. Dies würde eine schleichende Binnenkommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verstärken, die im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen und gesellschaftspolitischen Funktionserwartungen an den Rundfunk steht.

Bei der Auseinandersetzung um die Gebührenhöhe geht es auch um die Frage, welche Spielraum die Rundfunkanstalten erhalten, um ihre Angebote auch in Zukunft über neue Übertragungssysteme anzubieten. Es besteht die Gefahr, daß diejenigen Ministerpräsidenten, die für die Zulassung privatwirtschaftlicher Rundfunkveranstalter eintreten, die Rundfunkgebühren als Hebel benutzen könnten, um die Rundfunkanstalten auf dem Status quo ihres Programmangebots festzuhalten, um dann die zukünftigen "Lücken" im Angebot, wenn die Rundfunkanstalten finanziell nicht in der Lage sind, die neuen Übertragungskapazitäten mit Inhalten zu füllen, für die privaten Veranstalter freizuhalten. Hier zeichnet sich – nachdem die Fragen der Rundfunkorganisation durch das FRAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts weitgehend als geklärt erscheinen – eine Verlagerung der medienpolitischen Auseinandersetzung auf das Gebiet der Finanzierung ab.

Als weiteres Problem im Rundfunkbereich ist die Gremienzusammensetzung zu nennen. Es geht zum einen darum festzustellen, welches denn "die gesellschaftliche relevanten Gruppen" sind und zum anderen um die Zurückdrängung des (partei)politischen Einflusses in den Rundfunkanstalten.

3. Technologische Entwicklungstendenzen und mögliche Konsequenzen

Informationstechnologie ist der Ober-

begriff für die Bereiche der Daten- und Nachrichtenübertragung (= Telekommunikation), der Daten- und Nachrichtenspeicherung und -verarbeitung und der dazugehörigen Ein- und Ausgabegeräte. Es läßt sich feststellen, daß sich *erstens* ein relativ schneller technischer Fortschritt in allen Bereichen der Informationstechnologie vollzieht. Im Bereich der Telekommunikation sind es vor allem die neuen kapazitätssteigernden Möglichkeiten der Glasfaser- und der Satellitenübertragung; im Bereich der Datenverarbeitung sind es Größtintegration, universeller Einsatz von Mikroprozessoren und Preisverfall bei den elektronischen Bauelementen; im Bereich der Ein- und Ausgabegeräte schließlich lassen sich Telephon und Fernseher ausbauen zu Heimterminals für ganz verschiedene Dienste, ergänzt z.B. durch Drucker, Videoaufzeichnungsgeräte und alphanumerische Eingabetastaturen. Die informationstechnologische Entwicklung ist *zweitens* gekennzeichnet durch neue Anwendungsmöglichkeiten, die sich durch eine Kombination der 3 Bereiche – Telekommunikation, Datenverarbeitung und neue Ein- und Ausgabegeräte – auszeichnen. Hier sind zu nennen:

1. die Büroautomation unter anderem durch Bürofernreiben und Fernkopieren.
2. die verschiedenen Ausgestaltungen des elektronischen Zahlungsverkehrs, u.a. das "homebanking", die Abwicklung des Zahlungsverkehrs über Bildschirmtext.
3. die verschiedenen Ausgestaltungen der sog. "Neuen Medien" als da sind Video- und Bildschirmtext mit ganz verschiedenen Diensten, Kabelfernsehen als Lokalfernsehen, als Pay-TV-Abruf oder als breitbandige Dialogdienste, also als Kabelfernsehen mit Rückkanal. All diese neuen Anwendungen stellen Telematikdienste dar (Telematik = Telekommunikation und Informatik), die das Zusammenwachsen bisher getrennter Bereiche veranschaulichen. Das eigentliche Potential dieser informationstechnologischen Entwicklung liegt im dem individuellen Zugriff auf Da-

tenspeicher und Datenverarbeitungsanlagen, also z.B. bei schmalbandigem Bildschirmtext beim Ferneinkauf oder Fernbestellen über den Bildschirm vom heimischen Sessel aus oder beim Zugriff auf Informations- und Dokumentationssysteme vom Arbeitsplatz aus oder beim breitbandigen Kabelfernsehen mit Rückkanal beim individuellen Zugriff auf gespeicherte Filme, Fernsehsendungen, Verbraucherinformationen etc. Gerade in bezug auf derartige Abruf- bzw. Dialogdienste stellt sich die Frage, ob sie eher der Individual- oder aber der Massenkommunikation zuzurechnen sind oder ob sie eine spezifisch neue Zwischenstufe im Sinne eines neuen sozio-technischen Mediensystems darstellen werden, das vorhandene Kommunikationsstrukturen stark verändern wird. Auch die bisherigen Unterscheidung in private und geschäftliche Kommunikation scheint sich bei diesen neuen Dienstmöglichkeiten zu verwischen. Die Fragen des möglicherweise notwendigen Ordnungsrahmens für diese neuen Telematikdienste stellen sich als besonders kompliziert da, als sich gleichzeitig der kabelgebundene Videomarkt rein nach Markgesetzen schnell entwickelt und zumindest ein Teil der dortigen inhaltlichen Angebote in Konkurrenz zu den neuen Abrufdiensten steht. Bei den Möglichkeiten des direkt empfangbaren Satellitenrundfunks stellt sich für die Bundesrepublik das besondere Problem, wie die spezifische Rundfunkorganisation gegenüber denkbarer Fremdkommerzialisierung geschützt und erhalten werden kann.

Bedenkt man, daß von den neuen Anwendungen der Informationstechnologie gesellschaftliche Auswirkungen in allen Lebensbereichen zu erwarten sind,¹⁹⁾ so kann nur eine interdisziplinäre wissenschaftliche Erforschung, die neben der Kommunikationswissenschaft, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Soziologie und Ingenieurwissenschaften umfaßt, dem Entwicklungsprozeß gerecht werden. Gleiches gilt für die notwendige Integration unterschiedlicher Politikbereiche, soll eine gesamt-

gesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Optimierung als Aufgabe zur Gestaltung der zukünftigen Entwicklung erreicht werden. Doch dies ist erst in Ansätzen in der Bundesrepublik erkannt, zumal die Kompetenzprobleme zusätzliche Hürden für eine derartige Optimierung darstellen.

4. Alternative Ausgestaltungen und ökonomische und politische Interessenpositionen

In der Diskussion um eine zukünftige Rundfunkordnung in der Bundesrepublik sind neben der Reform der bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, um die Grundprinzipien des Binnenpluralismus und des Integrationsrundfunks wieder mehr zum Tragen zu bringen, die Vorstellungen eines kommerziellen rein werbungsfinanzierten außenpluralistischen Rundfunks nach dem reinen Marktmodell wie bei der Presse und Mischformen, die unter dem Schlagwort des Koordinationsrundfunks zusammengefaßt werden. Es geht dabei darum, unter einem öffentlich-rechtlichen "Dach", also unter Kontrolle durch Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen einzelne private Rundfunkveranstalter zuzulassen, die dann in Konkurrenz zueinander stehen, also etwa einen Kirchenrundfunk neben einem Verlegerfunk und einem Rundfunkveranstalter als Tochter eines ausländischen Multimediakonzerns.²⁹⁾ Derartige Organisationsparadigma werden meistens in einem dualen Rundfunksystem diskutiert, also einem System, in dem die neuen privaten bzw. kommerziellen werbungsfinanzierten Rundfunkveranstalter neben den – zu Beginn zumindest weiterbestehenden – öffentlich-rechtlichen, gebührenfinanzierten Rundfunkanstalten durch die Bundesländer zugelassen werden. Was nun die sog. "Neuen Medien" angeht, so ist es für die breitbandigen Abrufdienste eine offene Frage, ob sie als rundfunkähnlich nach dessen Organisationsprinzipien ausgebildet werden sollen, also nach den noch heute vorherrschenden Vorstellungen des gemein-

nützigen Integrationsrundfunks, nach den alternativen Vorstellungen des privatwirtschaftlichen Konkurrenzrundfunks oder des Koordinationsrundfunks. Für die schmalbandigen Abrufdienste, also etwa Bildschirmtext, scheinen sich die Bundesländer bereits auf das Marktparadigma geeinigt zu haben, so daß als Ordnungsrahmen lediglich ein abgestuftes Sanktionssystem bei Verstößen gegen gesetzliche Rahmenvorschriften, z.B. des Daten- und Verbraucherschutzes, der Werbungskennzeichnung, das Gegendarstellungsrecht etc. in Frage kommt.

Bei den einzelnen Interessenpositionen sind ganz unterschiedliche Koalitionen festzustellen. Die gegenwärtig im Bund sich in der Opposition befindliche CDU/CSU geht davon aus, daß die letzten Wahlen im Fernsehen verloren gingen. Sie hat deshalb eine Art Doppelstrategie entwickelt: Zum einen versucht sie – bisher mit relativ großem Erfolg – über eine entsprechende Personalpolitik die Programme der Rundfunkanstalten in ihrem Sinne zu beeinflussen, zum anderen propagiert sie ein duales Rundfunksystem, teils in Richtung eines Koordinationsrundfunks, teils in Richtung eines "freien" kommerziellen Rundfunks. Sie trifft sich dabei mit den Vorstellungen und Forderungen der (größeren) Zeitungsverleger, die in den Rundfunkbereich drängen. Außerdem setzen große Teile der Werbebranche und der Telematikindustrie auf eine schnelle privatwirtschaftliche informationstechnologische Entwicklung bzw. auf privatwirtschaftliche Rundfunkveranstaltungen unter Hinweis auf eine mögliche innovatorische Lokomotivfunktion zur Krisenbekämpfung. Dieser Interessendruck ist besonders ernst zu nehmen, da er gesamtwirtschaftliche und Beschäftigungsaspekte in den Zusammenhang der Medienentwicklung bringt.

Demgegenüber stehen die Forderungen von SPD, FDP und der Kirchen, am öffentlich-rechtlichen Rundfunk festzuhalten und eine weitere Programmvermehrung aus gesellschaftspolitischen Gründen zu vermeiden. Die Regie-

rungskoalition setzt die Prioritäten in den Ausbau der Telekommunikation für den geschäftlichen Bereich.

5. Instrumente zur Vorbereitung politischer Entscheidungen

In der Bundesrepublik werden ganz verschiedene Instrumente zur Vorbereitung politischer Entscheidungen zur Gestaltung der informationstechnologischen Entwicklung und der Massenmedien eingesetzt. Diese sind zwar nicht unabhängig voneinander, sind aber bisher nicht systematisch aufeinander bezogen und ausgewertet worden.

5.1. Kommissionen

– Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems

In der Reihe von Kommissionen der jüngeren Zeit ist mit der KtK zu beginnen. Von der Bundesregierung 1974 eingesetzt, hatte sie den Auftrag, Vorschläge für ein "wirtschaftlich vernünftiges und gesellschaftlich wünschenswertes technisches Kommunikationssystem der Zukunft" zu machen. Die KtK – bestehend aus 22 Vertretern der gesellschaftlichen Bereiche Politik, Wirtschaft, Medien und Wissenschaft – hat auf Grund der Kompetenzlage – sie war als Bundeskommission nicht zuständig für die Zukunftsperspektiven der inhaltlichen Nutzung von Telekommunikationsnetzen –, auf Grund ihrer heterogenen Zusammensetzung und schließlich auf Grund der damals relativ schwach entwickelten wissenschaftlichen und politischen Diskussion um mögliche Leitbilder für die Entwicklung von Kommunikationssystemen kein allgemeines wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Konzept vorgelegt, in das ihre Vorschläge eingebettet wären. Bezüglich des hier vorrangig interessierenden Kabelfernsehens hat die KtK 1976 in ihrem Telekommunikationsbericht die Durchführung von Pilotprojekten vorgeschlagen, um primär zu testen, ob und welche Bedürfnisse bzw. welcher Bedarf nach veränderten Angebotsformen bzw. nach zusätzli-

chen (auch Rundfunk) Diensten auf neu zu errichtenden Breitbandverteilnetzen besteht. Die Einführung des Kabelfernsehens in der Bundesrepublik wird insgesamt relativ zurückhaltend beurteilt. Die KtK hat in einzelnen Vorschläge jeweils durch eine Diskussion des zukünftigen Bedarfs und der wirtschaftlichen und sozialen Effekte zu unternehmen versucht. Die Kommissions-Arbeit hat dabei die immanenten Schwierigkeiten aufgedeckt, zukünftige Bedürfnisse und Bedarf nach noch nicht vorhandenen Diensten und Bewertungskriterien für "wirtschaftliche Vernunft" und "gesellschaftliche Wünschbarkeit" heranzuarbeiten.

Aus den Vorschlägen der KtK läßt sich implizit folgende allgemeine gesellschaftspolitische "Philosophie" ableiten:

(1) Gerade auch unter den Aspekten der Medienkonkurrenz und Medienkomplementarität ist eine *gemeinsame* Betrachtung zukünftiger Telekommunikationsformen unerlässlich.

(2) Grundsätzlich ist das bestehende technische Kommunikationssystem in seiner Gliederung aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln.

(3) In kontrollierter, abgestufter Form sind Innovationen einzuführen, wobei es um ein ausgewogenes Verhältnis von staatlichen Vorleistungen, Diensten der Post und privaten Initiativen geht. Die KtK geht von der Vorstellung aus, daß der optimale Prozeß der Diffusion von Innovationen beim geschäftlichen Bedarf beginnt sich über den gehobenen privaten Bedarf verbreitet und schließlich in der Befriedigung des Massenbedarfs endet.

(4) Der Ausbau bestehender Netze soll Vorrang vor der Errichtung neuer Netze haben.

(5) Der technisch vermittelten Individualkommunikation wird Priorität eingeräumt.

(6) Der Grundsatz der Netzneutralität (Trennung Netz/Nutzung) soll aus Gründen der Machtkontrolle weitestgehend verwirklicht werden.

(7) Es besteht überwiegende Skepsis gegenüber einer zukünftigen Integra-

tion aller Telekommunikationsdienste in einem breitbandigen Netz.

(8) Die Orientierung an Bedarfsermittlungen stellt ökonomische Rentabilitäts- und Effizienzkriterien in den Vordergrund.

(9) Entsprechend der gruppenpluralistischen Zusammensetzung der Kommission laufen die Vorschläge auf konsensfähige Kompromisse verschiedener Interessenrichtungen hinaus. Wirkliche gesellschaftspolitische Alternativen bzw. Konzepte für einzelne gesellschaftliche Bereiche werden nicht aufgezeigt.

(10) Die Selbsteinschätzung der Arbeit geht von der klaren Trennung der Vorschläge aus Expertensicht einerseits und wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Verantwortung der Politiker andererseits aus.

Offen bleiben nach der KfK-Arbeit – notwendigerweise auf Grund ihres beschränkten Auftrages – die Fragen nach den zukünftigen Inhalten der Nutzung der Telekommunikationsnetze, also die Fragen insbesondere nach möglichen Programmträgerschaften für Kabelfernsehen bzw. Zwei-Wege-Kommunikation und deren Finanzierungsalternativen. Hier wurde jedoch durch den Vorschlag zu Pilotprojekten eine öffentliche Diskussion angeregt, die bis heute zu keinem Abschluß gekommen ist.

– *Expertenkommission Neue Medien Baden-Württemberg (EKM)*²²⁾

Von Anfang 1980 bis Anfang 1981 tagte auf Landesebene die EKM. Sie bestand aus 32 Mitgliedern, hatte speziell Fragen im Zusammenhang des in Mannheim/Ludwigshafen in Aussicht genommenen Pilotprojektes zu erörtern sowie allgemeine praktische Vorschläge zu unterbreiten für eine Nutzung neuer Formen der Bild- und Tonübermittlung an jedermann.²³⁾ Die EKM hat ihre Ergebnisse in 99 Leitsätzen zusammengefaßt. Bei den *Organisations- und Rechtsfragen* diskutiert sie die Probleme eines möglicherweise zuzulassenden außenpluralen Rundfunksystems nach dem Modell des Koordina-

tionsrundfunks und grenzt die zukünftigen schmal- und breitbandigen Abrufdienste aus der Rundfunkdiskussion aus. Außerdem schlägt die EKM vor, für das Versuchsstadium auch private und kommunale Netzträger neben der Deutschen Bundespost zu berücksichtigen. Bei den *wirtschaftlichen Aspekten* stellt sie optimistisch fest, daß die Einführung der Breitbandkommunikation unter Berücksichtigung der Lichtleitertechnik für die Wirtschaft der Bundesrepublik und insbesondere des Landes Baden-Württemberg ein erhebliches Innovationspotential darstellt mit insgesamt positiven Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt. Demgegenüber stehen unter den *sozialen und pädagogischen Aspekten* kritische Warnungen vor den Kinder, Jugendliche und Familien gefährdenden Einflüssen durch audiovisuelle Massenmedien und Forderungen nach Begrenzungen der Werbung, nach Verzicht auf Programmausweitung und nach Verstärkung der Medienpädagogik. Für eine Erprobung wird ein Drei-Phasen-Modell vorgeschlagen:

1. Phase: Zusammenschalten bestehender benachbarter Breitband-Insellnetze und Verteilung zusätzlicher (auch Lokal-)Programme.

2. Phase: Erweiterung der Programmpalette durch Einspeisung von Satellitenprogrammen, Abonnement-Fernsehen und privater Verteil- und Abrufdienste.

3. Phase: Nach 1986 Erprobung eines Lichtleiternetzes mit verschiedenen Arten der Individual- und der Massenkommunikation.

Diese Vorschläge der EKM zeigen wenn auch in etwas verschleierter Form, wie im Zusammenhang mit der informationstechnologischen Entwicklung die bestehende Medienlandschaft, insbesondere die Rundfunkorganisation verändert werden soll. Wirtschaftspolitische Gesichtspunkte stehen im Vordergrund, während gesellschaftspolitische Bedenken eher Alibi charakter haben.

– *Monopolkommission*

Die Monopolkommission²⁴⁾ hat in jüngster Zeit zu 2 Teilbereichen der hier interessierenden Problematik Stellung genommen. Im Frühjahr 1981 hat sie ein Sondergutachten zur Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen vorgelegt uns insbesondere mehr privatwirtschaftlichen Wettbewerb im Endgerätebereich gefordert. Zum Herbst 1981 hat sie sich sodann in einem weiteren Sondergutachten zu Wettbewerbsproblemen bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen geäußert.²⁵⁾ Sie hat auf Grund der in weiten Teilen der Bundesrepublik weit fortgeschrittenen Pressekonzentration vorgeschlagen, Presseverlage weitgehend von der Vergabe privatwirtschaftlicher Rundfunklizenzen auszuschalten und Hörfunk- und Fernsehprogramme nicht über Werbeeinnahmen, sondern über Pay-TV zu finanzieren. Auch in diesen Kommissionsempfehlungen dominiert das Marktmodell als kommunikationspolitisches Leitbild für den Rundfunk und es wird insofern die bestehende Rundfunkorganisation zur Disposition gestellt, ohne die Konsequenzen eines dualen Rundfunksystems zu diskutieren.

– *Enquête-Kommission des Bundestages*

Seit Herbst 1981 befaßt sich die Enquête-Kommission des Bundestages "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" mit den "Neuen Medien" unter rechtlichen, gesellschaftspolitischen, wirtschaftlichen, finanziellen, technischen und organisatorischen Aspekten und führt dazu Anhörungen durch. Sie beabsichtigt im Herbst '82 ihren Abschlußbericht vorzulegen.

5.2. *Pilotprojekte und Begleitforschung*

Während in Kommissionen nur "am grünen Tisch" Feststellungen und Empfehlungen für die weitere informationstechnologische und Medienentwicklung erarbeitet werden können, geht es bei Pilotprojekten um sozio-technische Experimente in der gesellschaftlichen Realität. Gerade dort, wo

die herkömmliche Marktforschung nicht weiterhilft bzw. zu kurz greift, weil zum einen Infrastrukturleistungen nur sehr schwer prognostiziert werden können und zum anderen gesellschaftliche und Arbeitsmarkt-Auswirkungen nicht so erfaßt werden können, haben Modellversuche unter möglichst realistischen Bedingungen zukünftiger Innovationen ihre Berechtigung.²⁶⁾ Besondere Bedeutung kommt dann der Begleitforschung zu, die die Aufgabe hat, die Versuchsergebnisse für die anstehenden politischen Entscheidungen aufzuarbeiten. Das Besondere und in Marktwirtschaften eigentlich Neue an sozio-technischen Pilotprojekten ist, daß Innovationsprozesse nicht marktmäßigen Selektions- und Diffusionsentwicklungen überlassen bleiben sollen, sondern daß an Hand von rückholbaren, klar definierten Modellanwendungen die gesellschaftliche Auseinandersetzung über das Ja oder Nein der Einführung bzw. über die Rahmenbedingungen und die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung der neuen Dienste und deren Finanzierung geführt werden kann.

5.2.1. *Pilotprojekte zu Bildschirmtext*

In der Bundesrepublik werden zur Zeit 2 Modellversuche zu Bildschirmtext, einer in Düsseldorf/Neuß, einer in Berlin durchgeführt.²⁷⁾ In Düsseldorf/Neuß nehmen knapp 1500 private Haushalte an dem Feldversuch teil. Sie sind nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung, da die Schichten mit höherem Einkommen, höherer Bildung und vor allem besserer Ausstattung mit Geräten der Dialog- und Unterhaltungselektronik deutlich überrepräsentiert sind.²⁸⁾ Etwa 800 Anbieter bestreiten das Gesamtangebot von angeblich 180.000 Seiten, also Texten bzw. graphischen Darstellungen, die jeweils einmal den Fernsehbildschirm füllen. Das Angebot läßt sich vorläufig grob folgendermaßen einteilen:

1. Aktuelle Information und Nachrichten
2. Service- und Beratungsinformation
3. Fachinformation und Nachschlage-

Wissen

4. Unterhaltung, z.B. Rätsel, Witze, Telespiele

5. Werbung: Selbstdarstellung von Unternehmen, Verbänden, öffentlichen Einrichtungen sowie Angebote von Waren und Dienstleistungen

6. Hilfe bei der Abwicklung von Besorgungen, also Erledigung von Bankgeschäften, Anforderung von Katalogen und Informationsmaterial, Buchung von Reisen, Bestellung von Waren und Dienstleistungen vom "Heimterminal" aus zu jeder Tages- und Nachtzeit.

7. Individueller Mitteilungsdienst

Die Durchführung des Versuchs ist in einem Landesgesetz geregelt. Es bestimmt, daß Werbung zu kennzeichnen ist, daß kostenpflichtige Seiten vorher anzukündigen sind und daß die wissenschaftliche Begleitforschung neben den Auswirkungen im Medienbereich insbesondere auch die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Folgen zu untersuchen hat.²⁹⁾

Die Deutsche Bundespost plant die generelle Einführung von Bildschirmtext für 1983, zumindest für den Teil der Angebote, der nach ihrer Meinung als Individualkommunikation zu bezeichnen ist und für den sie sich allein zuständig hält. Während aus der Sicht der Deutschen Bundespost primär die Probleme der Akzeptanz von Bildschirmtext sowohl als technische Infrastruktur für neue Dienste als auch als einzelne inhaltliche Angebote und Dienste interessiert, geht die Begleitforschung im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen von folgenden Problemfeldern aus:

1. Das Verhältnis von Bildschirmtext zu vorhandenen Massenmedien. Hier geht es um Fragen der Konkurrenz bzw. Komplementarität zu den vorhandenen Medien Presse und Rundfunk.

2. Soziale Folgen: Auswirkungen auf das Familienleben, auf das Freizeitverhalten und auf Bildung und Ausbildung.

3. Ökonomische Folgen: Analyse möglicher wirtschaftsstruktureller Effekte, z.B. im Verhältnis von Versand- und Einzelhandel; Auswirkungen auf Arbeitsabläufe, Qualifikationsanforderungen und Diskussion der Fragen nach

Freisetzung- bzw. Umsetzungseffekten; Untersuchung der spezifischen Probleme des Verbraucher- und des Datenschutzes.

Im Rahmen der Begleitforschung werden umfangreiche Befragungen der privaten Haushalte, systematische Inhaltsanalysen des Angebots, Organisationsfallstudien und Untersuchungen zum Daten- und Verbraucherschutz durch beauftragte Institute durchgeführt.

Erste Ergebnisse zeigen, daß das Bildschirmtextangebot nur sehr beschränkt genutzt wird – durchschnittlich 1/2 Stunde pro Woche – und daß nach Einschätzung der privaten Haushalte dem Abruf von Beratungs- und Serviceinformationen und der Abwicklung von Routineangelegenheiten im Alltag eine hervorragende Bedeutung zukommt.

Der Abschluß der Begleitforschung wird Mitte 1983 erwartet. Die Bundesländer planen den Abschluß eines Staatsvertrages, der die Regelungen zur Einführung von Bildschirmtext enthalten soll.

5.2.2. Geplante Pilotprojekte zum Kabelfernsehen

1976 von der KtK vorgeschlagen, haben sich die Länderministerpräsidenten 1978 darauf verständigt, daß 4 wissenschaftlich begleitete Modellversuche zum Kabelfernsehen durchgeführt werden sollen, und zwar in München, in Berlin, in Ludwigshafen und in Dortmund. Die Planungen für diese Pilotprojekte sind unterschiedlich weit fortgeschritten, vor allem die Probleme der Finanzierung erscheinen noch weitgehend ungelöst.³⁰⁾

Für den Feldversuch in *München* ist bereits eine Projektkommission eingesetzt, die erste Empfehlungen vorgelegt hat.³¹⁾ Für das Pilotprojekt in Berlin sind in einem umfangreichen Gutachten Vorüberlegungen angestellt worden.³²⁾ In Rheinland-Pfalz gibt es für das Projekt in *Ludwigshafen* ein Gesetz vom 04.12.1980,³³⁾ in dem nach den Vorstellungen des Koordinationsrundfunks unter einem "öffentlich-rechtlichen Dach" private Rundfunkveranstalter zugelassen werden können. Bei der Konzession

sionsvergabe an diese "freien Veranstalter" wirkt auch die Landesregierung mit und es soll dafür Sorge getragen werden, daß das "außenplurale Gesamtprogramm" das Meinungsspektrum der Gesellschaft widerspiegelt. Im Gegensatz zu diesen Ansätzen zur Veränderung der vorhandenen Rundfunkordnung hält der im Juni '82 in Nordrhein-Westfalen von der Landesregierung eingebrachte Gesetzentwurf für das Pilotprojekt in *Dortmund* and der öffentlich-rechtlichen Struktur des Rundfunks fest. Im Dortmunder Versuch, der 1984 beginnen soll, sind private Rundfunkveranstaltungen ausdrücklich ausgeschlossen. Der Westdeutsche Rundfunk soll ein lokales Programm für Hörfunk und Fernsehen produzieren. Auch der vorgesehene "offene Kanal" soll unter der rundfunkrechtlichen Verantwortung des WDR betrieben werden. Auch breitbandige Abrufprogramme sollen getestet werden. Zur Finanzierung des auf 3 Jahre befristeten Feldversuchs sind rund 115 Millionen DM vorgesehen zusätzlich zu den von den Teilnehmern aufzubringenden Gebühren.

Aus mehreren Gründen sind die geplanten Pilotprojekte nur zögernd vorangekommen:

1. Die Pilotprojekte zum Kabelfernsehen, die ursprünglich der Überprüfung von sozio-technischen Innovationen auf ihre gesellschaftspolitische Verträglichkeit hin dienen sollten, sind in der Bundesrepublik mit der grundsätzlichen Auseinandersetzung um die allgemeine Rundfunkorganisation belastet worden. Hinzu kommt außerdem, daß die Zeitungsverleger einerseits die Konkurrenz um die Werbung mit dem Rundfunk fürchten, andererseits aber selbst Rundfunk veranstalten wollen.

2. Die zeitlichen Verzögerungen lassen es als fraglich erscheinen, ob es noch sinnvoll ist, die Pilotprojekte in der Koaxialkabeltechnik durchzuführen, da aus heutiger Sicht der eigentliche Innovationsschub mit der Glasfasertechnik, gekoppelt mit Datenverarbeitung, zu erwarten ist.

3. Die reine medienpolitische Orientie-

rung der Pilotprojekte erscheint zunehmend als zu eng angesichts der Einbettung der informationstechnologischen Entwicklung in einen allgemeinen sozialen und ökonomischen Umstrukturierungsprozeß.

4. Angesichts der krisenhaften Entwicklung stellt sich das Finanzierungsproblem zunehmend als größte Hürde für ihre Realisierung dar.

Es läßt sich für die Bundesrepublik jedoch feststellen, daß die *Diskussion um Kabelfernsehnpilotprojekte* bereits eine Schärfung des allgemeinen Bewußtseins in bezug auf die zukünftigen Probleme hervorgerufen hat und insofern ein gesellschaftlicher Dialog über Chancen und Gefahren unterschiedlicher Anwendungen des Kabelfernsehens in Gang gekommen ist.

5.3. Rahmenseetzungen durch Verfassungsgerichtsentscheidungen

Die zukünftige Auseinandersetzung um die politische Gestaltung der informationstechnologischen und der Medienentwicklung wird sich zu halten haben im Rahmen von Vorgaben von Verfassungsgerichtsentscheidung, insbesondere im Rahmen des FRAG-Urteils von 1981. In diesem Urteil ist zwar bestätigt worden, daß Landesgesetzgeber auch private Rundfunkveranstalter zulassen können, aber die ordnungspolitischen Kriterien und Kautelen sind so hoch angesetzt, daß kommerzieller Rundfunk als unrealisierbar erscheint. Das Urteil stellt die verfassungsrechtliche Zielvorstellung für den Rundfunk, daß die Vielfalt der Meinungsrichtungen *tatsächlich und unverkürzt* im Gesamtangebot zum Ausdruck gelangen muß, in den Vordergrund und hält das freie Spiel der privatwirtschaftlichen Kräfte auch angesichts von Gefahren ökonomischer und publizistischer Konzentration für unvereinbar mit dieser Zielvorstellung – und dies auch bei einem in Zukunft möglichen Fortfall des Frequenzmangels.³⁴⁾ Dieses Urteil ist als Maßstab anzusehen sowohl für das Rheinland-Pfälzische Gesetz über ein Kabelfernsehnpilotprojekt in Ludwigshafen als auch für den

Entwurf eines Mediengesetzes in Baden-Württemberg,³⁵⁾ in dem – gekoppelt an rein technische Kriterien von Übertragungskapazitäten und der Zahl von privaten Lizenzbewerbern – privater Rundfunk promoviert wird.

In dem Urteil ist nichts entschieden zu den Fragen der Organisation der schmal- und breitbandigen Abrufdienste und so dürfte in diesem Bereich – auch stellvertretend für die Diskussion um den Rundfunk in der Bundesrepublik – der Schwerpunkt der zukünftigen Auseinandersetzungen liegen.

5.4. Politische Grundsatzentscheidungen der Regierung

Die Regierungen der sozial-liberalen Koalition haben, vorbereitet und begleitet jeweils von programmatischen Erklärungen der sie tragenden Parteien SPD und FDP, wiederholt betont, daß sie einerseits für den privatwirtschaftlichen Charakter der Presse eintreten und andererseits am öffentlich-rechtlichen Charakter des Rundfunks festhalten.³⁶⁾ Zu den "Neuen Medien" hat das Bundeskabinett in einem medienpolitischen Beschluß vom 26.09.79³⁷⁾ eine Reihe von Fragen aufgelistet, die ihrer Meinung nach u.a. durch verstärkte Forschung hinsichtlich der gesellschaftlichen Auswirkungen der "Neuen Medien" geklärt werden müssen, bevor Entscheidungen getroffen werden können. Es geht ihr dabei insbesondere um Einflüsse, die von den "Neuen Medien" auf die Struktur der demokratischen Gesellschaft und der politischen Demokratie ausgehen können und um Einflüsse, die den Zusammenhalt der Familien betreffen. Die daraufhin verstärkt in Angriff genommenen Aktivitäten der Wirkungsforschung, sowohl der Medienwirkungsforschung als auch der Erforschung der ökonomischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der informationstechnologischen Entwicklung, sind bisher noch nicht zu einem Abschluß gekommen, werden wohl aber im Abschlußbericht der Enquête-Kommission des Bundestages bzw. im Medienbericht 1982 der Bundesregie-

rung im Herbst '82 Berücksichtigung finden.

Es laufen gleichzeitig die technischen Versuche mit BIGFON und die Weichen scheinen auf zukünftige integrierte Glasfasernetze hin gestellt zu sein.

6. Aktuelle Problemfelder und politische Perspektiven

Die Diskussion und Auseinandersetzung um den Rundfunk in der Bundesrepublik hat viele Aspekte, die gleichzeitig auf Beachtung drängen. Da ist zunächst einmal die Entwicklung auf dem Videomarkt zu beachten und die Frage zu klären, in welchem Verhältnis der Rundfunk zum Videobereich stehen soll – in Konkurrenz – oder in Komplementaritätsbeziehungen. Da geht es weiter um Regionalisierungspläne einerseits – dazu gehört auch die Diskussion um Lokalfernsehprogramme – und nun die Auswirkungen von Satellitenprogrammen, insbesondere, wenn sie von kommerziellen, werbungsfinanzierten ausländischen Gesellschaften angeboten werden. Da geht es schließlich um das Verhältnis Presseverleger/Rundfunkanstalten, um Trennung oder Verflechtung im nationalen und/oder internationalen Rahmen³⁸⁾ und die Werbungsfinanzierung.

Auffallend an den medienpolitischen Auseinandersetzungen in der Bundesrepublik ist, daß die Rundfunkfragen und die Fragen der "Neuen Medien" im Mittelpunkt des Interesses stehen, während keine nennenswerten Aktivitäten gegen die fortgeschrittene Pressekonzentration zu verzeichnen sind. Ist hier politische Ohnmacht vor der Macht des Faktischen bzw. vor publizistischer Macht zu konstatieren?

Als politische Perspektive scheint sich abzuzeichnen, daß die Medienentwicklung stärker als bisher im Zusammenhang eines technologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturwandels gesehen wird und infolgedessen Medienpolitik in den Zusammenhang von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik gebracht werden muß. Damit werden freilich die Probleme nicht kleiner.

Anmerkungen:

1. Bildschirmtext – die Übermittlung von Text- und Zahleninformationen auf den Fernsehbildschirm über das vorhandene Fernsehnetz – stellt den umfassenden Zugriff auf Computerleistungen sowohl für private Haushalte als auch für Institutionen dar.
Videotext nutzt die Auslastung des Fernsehsignals, um jederzeit abrufbereite Textinformationen – insbesondere programmergänzender Art – auf dem Fernseher anzubieten.
2. Vgl. Bernd-Peter Lange, Medienentwicklung und technischer, ökonomischer und sozialer Wandel, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 51/81 S. 19 ff.
3. Während Bedürfnisse auf individueller und gesellschaftlicher Ebene alle zielgerichteten Wünsche umfassen, ist mit Bedarf nur die *kaufkräftige Nachfrage* gemeint.
4. Vgl. zu dieser spezifischen bundesrepublikanischen Ausgestaltung des Rundfunks weiter unten Punkt 2.2.
5. Der Begriff Rundfunk umfaßt immer Hörfunk und Fernsehen.
6. Vgl. B. Verf. GE 12/205/225ff, 237ff, 248 ff.
7. Nach Art. 73 Ziff. 6 Grundgesetz hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen. Nach Art. 87 Grundgesetz wird die Bundespost als bundeseigene Verwaltung geführt.
8. Es gibt gegenwärtig 12 deutsche Rundfunkanstalten. Von allen Bundesländern gemeinsam wurde die Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)" geschaffen, die neben der Arbeitsgemeinschaft der (Landes-) Rundfunkanstalten ein bundesweites Fernsehprogramm anbietet. Hinzu kommen 2 Rundfunkanstalten, geschaffen durch Bundesgesetze, mit spezifischen Aufgaben.
9. Nach herrschender Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedeutet dies, daß der Rundfunk weder dem Staat noch *einer* gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden darf. Zur Frage, wie die Unabhängigkeit und Gemeinwohlorientierung des Rundfunks konkret gesichert werden kann, vgl. weiter unten.
10. Die Bundesländer gehen davon aus, daß Bildschirmtext weder dem Rundfunk noch der Presse zugeordnet werden kann, und deshalb im Grundgesetz auch nicht geregelt ist. Dann aber greift Art. 70 Grundgesetz, der für solche Fälle die Länderzuständigkeit vorschreibt.
11. 1961 ging es um die Verfassungswidrigkeit der von der Bundesregierung gegründeten Deutschland Fernsehen GmbH, dem sog. "Adenauer-Fernsehen" (BVerfGE 12/205).
1971 ging es um die Konsequenzen aus den spezifischen Aufgaben der Rundfunkanstalten: sog. "Mehrwertsteuerurteil", BVerfGE 31/314 ff 1981 schließlich wurde die Verfassungswidrigkeit der Privatfunk-klauseln des saarländischen Rundfunkgesetzes festgestellt: sog. FRAG-Urteil, Media Perspektiven 6/81 S. 421 ff (vgl. dazu den Hinweis in Anm. 2)
12. Vgl. dazu Bernd-Peter Lange, Kommerzielle Ziele und binnenpluralistische Organisation bei Rundfunkveranstaltungen, Frankfurt 1980, insb. S. 51 ff.
13. Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1980.
14. Vgl. Walter J. Schütz, Deutsche Tagespresse 1981, Media-Perspektiven 9/81 S. 645 ff. Vgl. auch S. 674 ff.
15. Helmut H. Diederichs, Daten zur Konzentration der Tagespresse und der Publikumszeitschriften in der Bundesrepublik Deutschland im IV. Quartal 1980, Media-Perspektiven 7/81, S. 521 ff.
16. Diederichs, H., ebenda. Es handelt sich um gewichtete Marktanteile.
17. Beschluß des Bundeskartellamtes in Media-Perspektiven 11/81 S. 802 ff.
18. Neue Berechnungen von Klein-Blenkers/Robl, Media-Perspektiven 12/80 S. 789 ff. Werbekosten 1978 mindestens 34,6 Milliarden DM.
19. Vgl. Jürgen Reese, Herbert Kubicek, Bernd-Peter Lange, Bernd Lutterbeck, Uwe Reese, Gefahren der informationstechnologischen Entwicklung, Perspektiven der Wirkungsforschung, Frankfurt/New York 1979.
20. Vgl. dazu Martin Stock, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, Baden-Baden 1981.
21. Vgl. Telekommunikationsbericht der KtK und 8 Anlagebände, Bonn 1976; als Antwort darauf sind zu verstehen: Vorstellungen der Bundesregierung zum weiten Ausbau des technischen Kommunikationssystems, herausgegeben vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen vom 14. Juli 1976.
22. Vgl. Expertenkommission Neue Medien – EKM Baden Württemberg, Abschlußbericht
I: Bericht und Projekt Empfehlungen
II: Materialien – Gutachten und Stellungnahmen
III: Medienatlas
Stuttgart 1981.
23. Band I S. 27: "Es ist Stellung zu nehmen zur der Frage,
– was ist technisch zu verwirklichen
– organisatorisch zweckmäßig
– finanziell vertretbar
– rechtlich zulässig
– gesellschaftlich erwünscht
– und staatspolitisch sinnvoll?"
24. Sie hat den Auftrag, in ihren Gutachten den jeweiligen Stand der Unternehmenskonzentration sowie deren absehbare Entwicklung unter wirtschafts-, insbesondere wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten zu beurteilen.
25. Vgl. Media-Perspektiven 12/81 S. 860 ff und dazu auch ebenda S. 821 ff.
26. Zur "Philosophie" von Pilotprojekten und möglichen Ausgestaltungen vgl. Wolfgang Kaiser, Bernd-Peter Lange, Wolfgang R. Langenbücher, Peter Lerche, Eberhard Witte, Kabelkommunikation und Informationsvielfalt; Eine Problemanalyse zur Gestaltung von Pilotprojekten unter dem Aspekt der Wirkungen auf die Presse, München/Wien 1978.

27. Sie sind auf je 3 Jahre angelegt und haben im Frühsommer 1980 begonnen.
28. Vgl. Bernd-Peter Lange, Bildschirmtext ist offenbar auf dem Wege der allgemeinen Einführung, die feder Nr. 6/82 S. 34 ff. 61 Prozent der Teilnehmershaushalte verfügen über zwei und mehr Fernsehgeräte, 29% verfügen über einen Videorecorder, nur 3% im Bevölkerungsdurchschnitt!
29. § 3 Abs 1 des Bildschirmtextversuchsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 18.03.80 bestimmt: Vor Abschluß der Untersuchungen und Beschlußfassung des Landtages über den Bericht darf keine Entscheidung über die endgültige Einführung von Bildschirmtext getroffen werden".
30. Vgl. dazu Bernd-Peter Lange, Finanzierungsmöglichkeiten in: Kabelfernsehprojekte – Rechtsprobleme der Praxis, von Heinz Hübner, Dietrich Elias, Heinrich Hubmann, Bernd-Peter Lange, Paul Twaroch, München 1980, S. 37 ff.
31. Vgl. Media-Perspektiven 8/81 S. 95 ff.
32. Vgl. Projektdesign Kabelkommunikation Berlin – 25 Empfehlungen –, Media-Perspektiven 5/81 S. 404 ff.
33. Vgl. Media-Perspektiven 12/80 S. 836 ff.
34. In dem FRAG-Urteil sind die Probleme, die sich aus reiner Werbungsfinanzierung des Rundfunks ergeben, noch nicht behandelt worden.
35. Vgl. Media-Perspektiven 3/82 S. 202 ff.
36. Vgl. z.B. Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1978) – Medienbericht –, Bonn 1978.
37. Vgl. Media-Perspektiven 10/79 S. 719 ff.
38. Jüngste Meldungen berichten über Beteiligungsabsichten von Warner Brothers USA am Kabelfernseh-pilotprojekt Ludwigshafen.

Zögerndes Interesse für neue Medien in Österreich

Zur technologischen Entwicklung und staatlichen Politik

In diesem Beitrag soll zunächst untersucht werden, in welchem Ausmaß neue Medientechnologien (u.a. Kabelrundfunk, Teletext, Bildschirmtext, Video, Satellitenrundfunk und neue Zeitungstechniken) in Österreich bereits Verbreitung gefunden haben. In einem zweiten Abschnitt wird die Haltung der Regierung zu den damit verbundenen Entscheidungen zu behandeln sein. Schließlich wird auf die Rolle der Forschung und Perspektiven der künftigen Entwicklung eingegangen.

1. Zum Stand der medien-technologischen Entwicklung ¹⁾

1.1 Kabelrundfunk

Nach einer Mitte 1981 durchgeführten Erhebung verfügten rund 6 Prozent der TV-Haushalte (vor allem in städtischen Ballungsgebieten) über einen Kabel-TV-Anschluß. Verkabelungsdichte und Anschlußquoten sind von Region zu Region unterschiedlich, Ober-Österreich, Vorarlberg und Wien weisen jedoch die höchste Dichte an verkabelten Haushalten auf.²⁾

Verbreitung des Kabelfernsehens in den Bundesländern (Mai-Juni 1981, in Prozent der TV-Haushalte)

Land	absolut	in Prozent der TV-Haushalte
Österreich gesamt	138 000	6
Wien	33 000	5
Niederösterreich	4 000	1
Burgenland	2 000	2
Steiermark	4 000	1
Kärnten	0	0
Oberösterreich	81 000	22
Salzburg	4 000	3
Tirol	3 000	2
Vorarlberg	13 000	15

Quelle: Diem, Peter: Radio, Daten und Fakten zur Hörfunknutzung in Österreich. Berichte zur Medienforschung des ORF 1 (1981), S. 53.

Kabelrundfunk dient in Österreich in erster Linie dem verbesserten Empfang einheimischer und dem Empfang ausländischer – insbesondere bundesdeutscher – Fernsehprogramme. Aufgrund der geltenden Rechtslage (Rundfunkgesetz 1974 und Novelle zur Rundfunkverordnung 1977) müssen diese Programme zeitgleich und inhaltlich unverändert übernommen werden. Die Kabelgesellschaften dürfen keine eigenen Programme verbreiten. Für die Bewilligung zur Errichtung von Gemeinschaftsantennenanlagen ist jeweils die Post zuständig. Eine 1980 erfolgte Novellierung des Urheberrechts – die international umstritten ist – verpflichtet ausländische Rundfunkanstalten dazu, der Weiterleitung ihrer Programme gegen eine "angemessene Vergütung" und unter Wahrung des Grundsatzes der "Reziprozität" zuzustimmen. Die Verkabelung vor allem der städtischen Ballungsgebiete wurde sowohl von Medienmultis wie Philips oder Siemens als auch von kleinen Firmen und Kabelgesellschaften sowie den Landes-Elektrizitätsgesellschaften durchgeführt. Die Post hat die Errichtung der notwendigen Richtfunkstrecken und Verteilerstationen übernommen. Aufgrund einer zu optimistischen Einschätzung der Bereitschaft zu einem Kabelanschluß, der in vielen Regionen relativ kostspielig ist, sind zahlreiche kleinere Firmen bereits in Schwierigkeiten geraten und wird die Verkabelung inzwischen zunehmend von den Landes-Elektrizitätsgesellschaften übernommen. Die "Euphorie" früherer Jahre ist längst einer realistischeren Einschätzung gewichen. Deutlich ist jedoch das Interesse von Post, Landesregierungen, Gemeinden, der Elektroindustrie, Parteien, Banken und einigen Zeitungsverlagen, die Verkabelung als quasi infrastrukturelle Investition weiter zu betreiben.

Erhebungen über die Nutzung des vermehrten Programmangebotes haben – ähnlich wie in anderen Ländern – ergeben, daß die Fernsehdauer zunimmt und vor allem die ausländischen Unterhaltungssendungen Interesse finden. Der Anteil der ORF-Programme geht auf rund 60 Prozent zurück, die Sehzeit ausländischer Programme – vor allem von ZDF, ARD, Bayern 3, SRG – liegt bei rund 40 Prozent.³⁾

1.2 Teletext

Seit Beginn des Jahres 1980 bietet der ORF "Teletext" als einen zusätzlichen Dienst an. Ursprünglich wurde "Teletext", der stark am britischen "Cee-fax"-System orientiert ist, vom ORF und den Zeitungsverlegern gemeinsam hergestellt. Mitte 1981 sind die Verleger jedoch ausgeschieden.

"Teletext" enthält auf rund 100 Seiten diverse Serviceinformationen, Programmhinweise und aktuelle Nachrichten. Nach einer vom ORF durchgeführten Erhebung steht der Großteil der Österreicher dem neuen Medium "eher zurückhaltend" gegenüber. Etwa 9 Prozent der Fernsehteilnehmer haben ein ausdrückliches Interesse an diesem neuen Dienst geäußert, 70 Prozent zeigten sich im großen und ganzen uninteressiert.⁴⁾ Ende 1981 sollen in Österreich bereits an die 40.000 teletexttaugliche TV-Apparate verkauft worden sein.

1.3 Bildschirmtext

Die österreichische Post führt seit März 1981 einen Bildschirmtext-Versuch durch, doch wurde bereits eine Weiter-

führung dieses neuen Telekommunikationsdienstes angekündigt. Offen ist gegenwärtig, welche Funktionen eventuell unter den Rundfunkbegriff fallen und ob dafür eigene gesetzliche Regelungen notwendig sein werden. Offen sind auch die Marktchancen dieses neuen Mediums, die derzeit eher vorsichtig beurteilt werden.

Unter den rund 60 Anbietern sind derzeit vor allem Banken, Versicherungen, Versandhäuser, Reisebüros usw. vertreten. (Begrenzt ist der potentielle Abnehmerkreis schon dadurch, daß nur jeder dritte Österreicher über ein Telefon verfügt).

1.4 Der Heimvideo-Markt

Nach einer jahrelangen Stagnation hat sich der Absatz von Videorecordern in den letzten beiden Jahren langsam "belebt".

1980 wurden nach Schätzungen zwischen 20-30.000, 1981 zwischen 25-40.000 Geräte verkauft. Auch der Kassettenmarkt befindet sich im Aufwind. 1981 verfügten jedoch erst drei Prozent aller Fernsehhaushalte über eine Videoanlage.

An dieser Entwicklung mag im übrigen auch die Einrichtung des größten Videorecorder-Werkes in Wien durch die österreichische Philips-Tochter ihren Anteil gehabt haben.

Videogeräte werden nach einer kürzlich erfolgten Studie⁵⁾ – wie in den meisten Ländern – hauptsächlich zur Aufzeichnung von TV-Sendungen verwendet, die zu einem für den Konsumenten ungünstigen Zeitpunkt ausgestrahlt werden. Videokameras sind noch wenig verbreitet.

Bildschirmtextstatistik der ersten sechs Monate.

	Benutzer	Anbieter	Teiln.	Seiten ges.	Zuwachs Seiten	Anrufe	Seiten pro Anbieter	Anrufe pro Teilnehmer
März	25	40	65	1937		4242	48,42	65,26
Apr.	40	49	89	4544	2607	3499	92,73	39,31
Mai	59	54	113	5648	1104	4287	104,59	37,93
Juni	69	57	126	7836	2188	2675	137,47	21,23
Juli	77	65	142	8947	1111	5300	137,65	37,32
Aug.	84	70	154	9941	994	5111	142,01	33,19

Quelle: PTT-Bildschirmtext. S. 12221ff.

1.5 Autonome Videarbeit

Von geringer Bedeutung als Absatzmarkt, doch von Interesse hinsichtlich sozialer und programmlicher Innovationen erscheint die Entwicklung autonomer, nicht-kommerzieller Videogruppen, deren Anfänge in der Mitte der siebziger Jahre liegen. Solche Gruppen arbeiten heute im lokalen Bereich, in Medienzentren, im Rahmen politischer und kultureller Initiativen, in den Bildungseinrichtungen uws. Sie verstehen sich zumeist als "Impulsgeber" und haben der Diskussion um Alternativen der Medienproduktion und des sozialen Mediengebrauches tatsächlich kräftige Anregungen gegeben.⁶⁾

1.6 Satellitenrundfunk

1981 hat der ORF eine Studie publiziert, die erstmalig die Forderung nach einem eigenen österreichischen Satellitenfernsehprogramm enthielt.⁷⁾ Argumente für eine österreichische Beteiligung waren unter anderem die Möglichkeiten des "Kulturexports" und die Förderung der heimischen Fremdenverkehrswirtschaft. Ein österreichisches Satellitenprogramm könnte nach dieser Studie in der größten Ausleuchtzone bis zu 112 Millionen Menschen in Europa erreichen. Als möglicher Partner wurde – aus Neutralitätspolitischen Erwägungen – die Schweiz genannt.

Gegen diese Vorstellungen haben sich auch kritische Stimmen zu Wort gemeldet.⁸⁾ Ende 1981 wurde von der österreichischen Bundesregierung eine Kommission mit Vertretern des ORF, des Verkehrs-, Außen- und Wirtschaftsministeriums sowie des Bundeskanzleramtes eingesetzt, die die Durchführbarkeit eines derartigen Projektes prüfen soll. Als Varianten für eine eventuelle Beteiligung Österreichs werden derzeit das Einmieten im "L-Sat"-Projekt der Europäischen Raumfahrtbehörde, das Einmieten in den bundesdeutschen "TV-Sat" und ein Zusammengehen mit der Schweiz diskutiert.

In der Bevölkerung ist das Interesse am Satellitenrundfunk, glaubt man einschlägigen Umfragen, eher gering ent-

wickelt.⁹⁾

1.7 Neue Techniken bei der Zeitungsherstellung

Die Umstellung auf Foto- bzw. Lichtsatz ist bei den meisten österreichischen Zeitungen und im Druckergewerbe bereits erfolgt oder im Gange.¹⁰⁾ Integrierte Redaktionssysteme sind bisher noch bei keinem Zeitungsunternehmen eingeführt worden, jedoch bestehen bei einigen Zeitungen konkrete Pläne in diese Richtung.

Die Umstellungen auf die neuen Technologien haben zwar zum Verlust von Arbeitsplätzen bzw. zur Dequalifizierung geführt, der Gewerkschaft ist es allerdings gelungen, über den Abschluß eines "ITS-Kollektivvertrages" die ärgsten Auswirkungen abzubremsen, sodaß es auch kaum – mit Ausnahme eines Streiks bei der "Neuen Kronen Zeitung" – zu größeren Arbeitskämpfen gekommen ist.¹¹⁾

Eine wichtige Rolle bei der Einführung der neuen Technologien spielte die "Austria Presse Agentur" (APA), die bereits 1977 ein elektronisches Redaktionssystem installiert hatte. Die Zeitungen sind dadurch in Zugzwang geraten, selbst integrierte Satzsysteme einzuführen.

2. Staatliche Medienpolitik

Für das Verständnis der Haltung der Regierung gegenüber den mit der Einführung neuer Medientechnologien verbundenen Fragen erscheinen eine Reihe von Faktoren von Bedeutung. Zum einen wird die Regierung in Österreich seit 1970 allein von der Sozialistischen Partei (SPÖ) gestellt, die seit den Wahlen 1971 jeweils eine absolute Mehrheit der Wähler für sich gewinnen konnte. Die SPÖ ist auch die erste österreichische Partei gewesen, die – 1974 – ein medienpolitisches Konzept erarbeitete, dessen Schwerpunkte die öffentliche Organisation und Kontrolle der Medien, Mitbestimmung und ökonomische Sicherheit betroffen haben.¹²⁾ Zum anderen haben neben den politischen Parteien die in der soge-

nannten Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft zusammenwirkenden Verbände auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zunehmenden Einfluß auf die österreichischen Medien gewonnen und eine Art "korporativer Interessenvertretung" – etwa im Rundfunkbereich – durchgesetzt.

Für den gesamten Bereich der Medien und öffentlichen Kommunikation in Österreich ist ferner der Umstand von großer Bedeutung, daß die staatlichen Kompetenzen auf die verschiedensten Ministerien sowie zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verteilt sind.¹³⁾ So sind das Bundeskanzleramt u.a. für den Rundfunk und die Pressesubventionen, das Verkehrsministerium für die Post, Finanz- und Handelsministerium für den Film, das Ministerium für Unterricht und Kunst für die Medienpädagogik, das Wissenschaftsministerium für die Medienforschung, das Justizministerium für Medienrecht usw. zuständig. Diese Zersplitterung der Kompetenzen hat zur Folge, daß eine koordinierte und kontinuierliche staatliche Medien- und Kommunikationspolitik – ungeachtet des Umstandes, daß der Staat selbst in vielfacher Weise direkte und indirekte Verfügungsrechte ausübt – kaum erkennbar ist. Sowohl nach innen wie in der Medien-Außenpolitik dominieren vielfach andere Akteure und Interessengruppen wie der ORF, die Zeitungsverleger, die Journalistengewerkschaft, große Zeitungsverlage oder in Österreich agierende transnationale Medienkonzerne. Letzteres ist vor allem auf dem Hintergrund des ausgeprägten Auslandsabhängigkeit Österreichs – vor allem von der Bundesrepublik Deutschland – zu sehen, die sowohl den Sektor der Elektro- und Geräteindustrie wie die Bereiche der Film- und Fernsehproduktion, den Platten- und Kassettenmarkt, die Publikumszeitschriften, Bücher und auch die Werbewirtschaft umfaßt.¹⁴⁾

Generell können die legislativen Initiativen der letzten Jahre dahingehend zusammengefaßt werden, daß hier einerseits – als eine Art "Feuerwehrpolitik" – staatliche Förderungsmaßnahmen für

wirtschaftlich in Not geratene Medien (von Subventionen für Tageszeitungen, Zeitschriften, Journalistenausbildungsmaßnahmen, Papiererzeugung, Verlage, Autoren, Theater, den Film usw.) beschlossen wurden, andererseits gewisse gesellschaftliche Kontrollen installiert wurden und Akzente für eine "Liberalisierung" gesetzt worden sind.¹⁵⁾ Die deutlichsten Unterschiede zwischen Regierungssozialisten und bürgerlichen Oppositionsparteien sind im Festhalten der SPÖ an öffentlich-rechtlichen Organisationsformen – in erster Linie auch im Festhalten am ORF-Monopol –, gegenüber Privatisierungspräferenzen bei den bürgerlichen Parteien, zu sehen. Diese unterschiedlichen Positionen betreffen auch die Haltung zu den Neuen Medien: Die Regierung bzw. die Regierungspartei haben mehrfach geäußert, daß ein programm-schöpfendes Kabelfernsehen ähnlichen Auflagen (Objektivitätsgebot usw.) unterliegen müßte wie der ORF. Auch das Engagement der Post ist als Ausfluß dieser Haltung zu interpretieren.

In den nächsten Jahren sind jedoch eine Reihe von medienpolitischen Entscheidungen zu treffen. Dies gilt sowohl in Hinblick auf ein Kabelrundfunkgesetz wie für die rechtliche Regelung urheberrechtlicher Probleme, die Zuordnung von Bildschirmtext und den Satellitenrundfunk. Die unter dem Vorsitz des Vizekanzlers arbeitende "Satelliten-Kommission" wird vermutlich zu Beginn 1983 ihren Bericht vorlegen. Für die generelle Haltung der Regierung erscheint jedoch der Umstand charakteristisch, daß die von Bundeskanzler Kreisky in seiner Regierungserklärung 1979 angekündigte "Medien-Kommission" während der gesamten Legislaturperiode immer wieder versprochen, aber niemals einberufen wurde. "Abwarten", zumindest solange, bis sich eindeutige Entwicklungstendenzen erkennen lassen, ist jene Devise, die sich aus zahlreichen Äußerungen des Mediensprechers der Regierungspartei herauslesen läßt. Der "Dialog" über die hier anstehenden Fragen erschöpft sich

daher – da das Interesse an medienpolitischen Fragen in Österreich ganz allgemein nur schwach entwickelt ist – im wesentlichen auf Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Interessenorganisationen. Auch in der internationalen kommunikationspolitischen Diskussion, etwa in der Unesco, vertritt Österreich – zum Unterschied von seiner sonstigen "aktiven" Außen- und Neutralitätspolitik – kaum eine eigenständige Position.

3. Die Rolle der Forschung und Perspektiven der künftigen Entwicklung

Während etwa in der Bundesrepublik Deutschland zumindest vor kurzer Zeit noch die Bereitschaft verkündet wurde, vor der Einführung neuer Medientechnologien Pilotprojekte zu organisieren und derart "Bedarf" wie "Bedürfnisse" zu testen, ist dies in Österreich nicht zur Diskussion gestanden. Verschiedene Untersuchungen, die in den vergangenen Jahren durchgeführt wurden, sind in erster Linie als "Akzeptanzforschung" einzuschätzen.¹⁶⁾ Erst im Jahr 1981 hat das Wissenschaftsministerium ein größeres Forschungsprojekt mit dem Titel "Studie über Auswirkungen der Einführung neuer Medien in Österreich" ausgeschrieben, das die Erforschung sozialer, kultureller, ökonomischer, politischer, technischer und sozialpsychologischer Dimensionen zum Ziel hatte. Dieses Forschungsvorhaben, das Ende 1982 abgeschlossen werden soll, besteht aus den folgenden Teilprojekten:¹⁷⁾

- Technische Aspekte der neuen Medien (inklusive Auswirkungen in Hinblick auf das technische Entwicklungspotential in Österreich)
- Begleituntersuchung des Bildschirmtext-Versuches
- Auswirkungen des Kabelfernsehens auf Kinder
- Expertenbefragung zur Zukunft der Medienentwicklung
- Politologische Aspekte
- Ökonomische Aspekte (inklusive der Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz)

- Sozialpsychologische und soziologische Auswirkungen

- Vorversuch "Offener Kanal"

- Bestandsaufnahmen von Kommunikationsräumen (inklusive der Erstellung eines Kommunikations-"Atlas" und Fallstudien ausgewählter Kommunikationsräume)

Diesem Projekt ist eine Literaturstudie über den gegenwärtigen Stand der Begleitforschung – international – über die Erfahrungswerte bei der Einführung neuer Medientechnologien vorangegangen.¹⁸⁾ Im Frühjahr 1982 wurde ein interdisziplinäres Projekt über "Aspekte der Informationsgesellschaft – Methoden zu ihrer Erforschung" durchgeführt. Die Hörer- und Sehervertretung im ORF hat ihrerseits eine Studie über neue Medien in Auftrag gegeben.¹⁹⁾ Was sind nun die wichtigsten Problemstellungen bei den hier angeführten Projekten? Und welche Resultate sind bisher erarbeitet worden bzw. können nach Vorliegen der Endberichte erwartet werden?

- Die meisten (insbesondere der Teilprojekte des oben angeführten Projekts über "Auswirkungen der Einführung neuer Medien . . .") Untersuchungen gehen von einem "weiten" Kommunikationsbegriff aus, d.h. sie begreifen Kommunikation als ein soziales Phänomen, das sowohl die Medienkommunikation wie die nichtmediale, interpersonelle Kommunikation umfaßt.

- Die meisten Studien bemühen sich um die Herausarbeitung von Kriterien, nach denen "Bedarf" und "Bedürfnisse" hinsichtlich neuer Medientechnologien und eines vermehrten Programmangebotes beurteilt werden könnten.

- Die meisten Arbeiten beschäftigen sich mit Fragen der "Technik-Folgen-Abschätzung", d.h. sie gehen den sozialen Auswirkungen technologisch bestimmter Veränderungen nach.

Wieweit es der Kommunikationsforschung gelingen mag, die Diskussion über die neuen Medien zu beeinflussen, bleibt zunächst abzuwarten. Skepsis ist allerdings angebracht. Weit nachhaltiger ist die Einschätzung der zukünftigen Entwicklung von ökonomischen

mischen Daten wie etwa den weit unter den Erwartungen liegenden Anschußquoten bei der Verkabelung oder der sinkenden Kaufkraft der Haushalte aufgrund von Reallohnneinbußen und steigenden Aufwendungen für Energie und Wohnen etc. beeinflußt worden, sodaß heute selbst von den noch vor kurzem "euphorischen" Befürwortern der neuen Medien Abstriche gemacht werden. Die Erwartungen werden auf ein realistischeres Niveau zurückgeschraubt.

Solche Erwartungen betreffen etwa die Durchsetzung neuer Technologien im Druck- und Zeitungsgewerbe, die bereits weitgehend erfolgt ist, auch wenn die Folgeprobleme – wie zahlreiche Insolvenzen der letzten Jahre zeigen – noch keineswegs gelöst sind. In einzelnen Sektoren wie im Bankenwesen oder auch in der öffentlichen Verwaltung dürften neue Mediendienste – in erster Linie aber die neuen Bürotechniken – durchaus Chancen haben. Im Bereich des privaten Konsums gibt es allerdings genügend Anzeichen dafür, daß nur relativ kleine Konsumentengruppen bereit sein dürften, ihre Ausgaben für neue Medien entscheidend zu erhöhen. (Damit aber sind die nächsten Überproduktions-Krisen bereits vorbereitet). Da ein Großteil der neuen Medientechnologien importiert werden muß und die heimische Medienwirtschaft bereits gegenwärtig unter dem Druck ausländischer Wirtschaftsinter-

essen leidet – das österreichische Paradeunternehmen "Eumig" hat vor kurzem den Konkurs angemeldet, die heimische TV-Geräteproduktion ist zum Ende gekommen usw. –, gilt auch das Argument der Schaffung neuer Arbeitsplätze nur in sehr eingeschränktem Ausmaß und bereitet das wachsende Außenhandelsbilanzdefizit in diesem Sektor der österreichischen Wirtschaftspolitik großes Kopfzerbrechen. (Dies hat beispielweise zu einer Kontingentierung der Einfuhr japanischer Videorecorder geführt).

Zusammenfassend kann deshalb davon ausgegangen werden, daß die neuen Medientechnologien nur selektiv und sektoral durchsetzbar erscheinen. Das zögernde Interesse der privaten Konsumenten – als Folge der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung und sinkender Masseneinkommen – dürfte das größte Hindernis für den von manchen Interessenten erwarteten "großindustriellen Durchbruch" darstellen, wobei allerdings abzuwarten bleibt, wieweit die Internationalisierung der Medienproduktion hier auf einen Kleinstaat wie Österreich einen entsprechenden Druck auszuüben vermag.

Schwer voraussagbar ist auch, wie die Haltung der Regierung bei veränderten politischen Kräfteverhältnissen diese Entwicklung beeinflussen könnte. Die gegenwärtige Haltung ist durch vorsichtiges Abwarten zu charakterisieren, wobei erst die Zukunft zeigen wird, ob dieses Handeln durch "non-decisions"

Die Elektronik-Geräteproduktion Österreichs im internationalen Vergleich (Produktionswert 1978)

	Österreich	BRD Westeuropa	USA	Japan	Westliche Welt
		in Mrd. S			
Datentechnik	1,03	53,9	154,0	350,0	98,0 609,0
Nachrichtentechnik	2,05	53,9	238,0	287,0	59,5 606,9
Meß-, Steuer- und Regeltechnik	1,61	55,3	123,2	224,0	34,3 388,5
Energietechnik	5,49	18,2	46,2	51,8	22,4 135,8
Unterhaltungselektronik	7,91	55,3	144,2	84,0	113,4 442,4
Haushaltselektronik	2,12	68,6	168,0	156,8	77,0 434,0
Autoelektronik	0,14	27,3	68,6	63,0	46,2 182,0
Freizeitelektronik	1,65	8,4	22,4	44,8	61,6 149,8
Summe	22,00	340,9	964,6	1.261,4	512,4 2.948,4
Anteile regionaler Märkte in %	0,75	11,6	32,7	42,8	17,4 100,0

Quelle: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (Hrsg.): Mikroelektronik. Anwendungen, Verbreitung und Auswirkungen am Beispiel Österreichs. Wien und New York 1981. S 36.

sich als vorausschauende Politik oder als sträfliche Vernachlässigung notwendiger Entscheidungen herausstellen wird.

Was kann das Beispiel Österreichs zur Diskussion über die Folgen der Einführung neuer Medientechnologien beitragen? Zunächst sicher den Erfahrungswert, daß es nicht unbedingt ein Nachteil sein muß, bei technologischen Entwicklungen nachzuhinken. Dies ermöglicht es, gewisse Fehlentwicklungen unter

Umständen zu vermeiden. Zum anderen aber die Erkenntnis, daß ein Kleinstaat sich nicht vollständig von der internationalen Entwicklung "abkoppeln" kann. Kleinststaaten könnten und sollten aber – und dies ist als ein Diskussionsvorschlag zu verstehen – eine aktivere Rolle im Rahmen der internationalen medien- und kommunikationspolitischen Diskussion, etwa über Fragen einer Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung übernehmen.

Anmerkungen:

1. Die folgenden Angaben beziehen sich zumeist auf ein unter Leitung von Kurt Luger am Institut für Publizistik und Kommunikationstheorie der Universität Salzburg durchgeführtes Forschungsprojekt "Zur Situation der Massenmedien in Österreich". Eine Publikation wird vorbereitet.
2. Vgl. Peter Diem: Radio, Daten und Fakten zur Hörfunknutzung in Österreich. Berichte zur Medienforschung des ORF 1. Wien 1981.
3. Vgl. die diesbezügliche Zusammenfassung der Ergebnisse im ORF Pressedienst vom 27. Mai 1982.
4. Vgl. Peter Diem: Television. Das Fernsehen an der Schwelle der achtziger Jahre. Daten und Fakten. ORF, Wien 1980, S. 124 f.
5. Vgl. Gerhard Bonelli: Fernsehen und Videorecorder – die Quadratur der Röhre?, verv. Man, Wien 1980.
6. Vgl. dazu u.a. Rainer Verbizh/Peter Hueber: Video – lokales Fernsehen. Graz-Wien 1977; Josef Auer/Peter Hueber/Hans Kronberger: Arbeiter machen Fernsehen. Mit einer Einleitung von Hans Heinz Fabris. Graz 1980.
7. Satellitenrundfunk. Entwicklungsstand und Kosten. ORF, Wien 1981.
8. Vgl. 10 Jahre Moratorium für Satelliten-Rundfunk, in: Medien-Journal 1-2/1981, S. 15 f.
9. Vgl. Wochenpresse Nr. 41/1981, S. 10.
10. Vgl. u.a. Ilse Kucera: Neue Technologien im Zeitungsbereich, in: Der Privatangestellte Nr. 11/1980.
11. Zur gewerkschaftlichen Strategie vgl. Neue Technologien im Pressewesen – neue Strategien der Gewerkschaft, in: Information und Meinung-Sonderteil, Heft 2/1979, S. 30-48; Kollektivvertrag über die Einführung von integrierten Texterfassungssystemen bei Tages- und Wochenzeitungen, Wien 1981, herausgegeben von der Gewerkschaft Druck und Papier.
12. Vgl. Bericht der Medienkommission an den Bundesparteitag der SPÖ, Wien 1974.
13. Vgl. dazu u.a. Hans Heinz Fabris: Das österreichische Mediensystem, in: Heinz Fischer (Hg.): Das politische System Österreichs, 2. Aufl. Wien 1977, S. 501-523.
14. Vgl. dazu die Veröffentlichung von Benno Signitzer: Österreich im internationalen Mediensystem – Beziehungen und Abhängigkeiten, in: Rundfunk und Fernsehen 1/1982, S. 33-46, die sich auf ein gleichnamiges Forschungsprojekt des Instituts für Publizistik und Kommunikationswissenschaft der Universität Salzburg bezieht.
15. Eine chronologische Liste der seit 1970 erfolgten wichtigsten legislativen Aktivitäten erfaßt: das Zeitschriftenförderungsgesetz (1972), das Rundfunkgesetz (1974), das Presseförderungsgesetz (1975), die für die Verkabelung wichtige Novelle zur Rundfunkverordnung (1977), das Datenschutzgesetz (1978), die für die Journalistenausbildung wichtige Novelle zum Presseförderungsgesetz (1979), die Urheberrechtsnovelle (1980), das Filmförderungsgesetz (1981) und das neue Medienrecht (1982).
16. Dies betrifft sowohl Marktuntersuchungen von Philips und anderen Unternehmen sowie Untersuchungen im Auftrag des ORF, etwa zu Teletext.
17. Vgl. dazu Hans Heinz Fabris: Forschungsprogramm Neue Medien, in: Medien-Journal 1-2/1981, S. 1-3 sowie die sonstigen Beiträge dieses Heftes.
18. Hans Heinz Fabris/Kurt Luger: Neue Medien – Stand der Begleitforschung. Sonderheft Medien-Journal 1a/1981.
19. Vgl. dazu Anm. 3. Die Ergebnisse sind bisher nicht vollständig veröffentlicht worden.

1. Aim and sources

"Till now, formalized, all-embracing mass media policies have not been introduced in the Nordic countries. There is, however, in each of the countries media policy-making in the sense that political stands on media development are taken".

This passage is taken from the final report on Nordic Radio and Television by Satellite prepared by representatives – a group of under-secretaries of State – of the Governments of the Nordic countries. The report was published in 1977. Since then we have come closer to a situation where there are media policies in the Nordic countries, although the need for such policies is questioned by for instance politicians considering the market mechanism to be a better guide. In Denmark and Norway there are media commissions working, and in Sweden one will be established this year.

In the budget and finance bill of 1982/83, published in January 1982, the Minister of Education and Culture announced that a media commission would be established later this year. For reasons, that I do not know of, the establishment of the commission has been postponed. It has been said that its terms of reference will be presented by the end of June this year, but they were not.

The aim of this paper is to draw the outlines of a Swedish mass media policy of the 1980's. The paper is mainly based on the preparations for and the results of a hearing I conducted in February this year on mass media policy. The hearing was arranged by the Swedish National Committee of the International Chamber of Commerce and members of the panel were the Minister of Education and Culture, representatives of the five political parties in the Parliament, of

mass media enterprises and the industry, as well as of government agencies. My preliminary work consisted of analyses of reports of government commissions on mass media during the 1970's and the beginning of the 1980's.

The paper consists of two main parts. In the first a number of viewpoints on mass media policy is presented, all being more or less important for the Swedish case. In the second, and based on the trends exhibited in the first, an outline of a mass media policy of the 1980's is drawn.

2. Viewpoints on mass media policy

There are different opinions among the political parties in the Parliament on mass media policy issues. The controversies are not big enough to make mass media policy to a front-line question, for instance in the campaigns for general elections. There are, however, some marked differences between on the one hand the socialist parties and the non-socialist parties in their views of the roles and conditions of different mass media. It is therefore important to note Sweden had a socialist government till 1976 and after that a non-socialist one. The next general election will take place in September this year. Six different viewpoints on mass media policy are presented. They are not put in order of importance.

2.1 Cultural points of view

In 1972 the Council of Culture published a report called *A New Cultural Policy*. In that report "media for communication as press, radio, and television" were assigned to the sphere of cultural policy. In the ensuing bill to the Parliament in 1974 the press was removed from the list. A commission on the press was working since 1972 with press policy questions. In general the cultural policy was said to be one of several instruments for cre-

ating a society characterized by equality and able to give its subjects a full life. Measures ought to aim at the following subgoals:

- a) enlarge the freedom of speech
- b) stimulate personal creativity and contacts with others
- c) neutralize the negative effects of commercialism
- d) foster decentralization
- e) observe experiences and demands of neglected groups
- f) facilitate artistic and cultural renewal
- h) make past culture live
- i) promote the exchange of ideas and experiences across the frontiers.

These cultural policy goals have frequently been used by Government commissions on mass media. Thus they were included in the terms of reference of the Commission on Videogram (1977) and the Commission on New Information Technology (1978).

Gradually the cultural policy perspective on mass media policy has been considered to be too narrow. In the quoted final report on Nordic Radio and Television via Satellite it was stated that radio and television also had functions outside of the cultural sphere. The functions were four: *information and news-service, discussions on society and culture, culture distribution and entertainment*. The Commission on Broadcasting broadened also the perspective in its final report (1977). The radio and television did have culture missions – moreover more than those stated in the cultural bill to the Parliament – but also duties as information media. In the ensuing bill to the Parliament the Minister of Education and Culture manifested the gradual change: "For most subjects the radio and television are irreplaceable when the purpose is to gather information on happenings of the day. Radio and television stimulate discussions and play an important role for the moulding of the public opinion. But the programmes give also entertainment and recreation. They create new interests and disseminate knowledge and contribute to cultural experiences".

2.2 Aspects of democracy

As mentioned the press was excluded from the cultural policy sphere. A commission on the press – the third in a row dealing with measures against concentration – was at the same time evolving a press policy. During the preliminary inquiries into newspaper subsidies, and even when the first measures were introduced, the goals of programme were vague. Gradually they have been clearly defined.

The press subsidies programme rests on the conviction that newspapers fulfill or could fulfill functions that are necessary to the Swedish representative democracy. The definition of the functions was based on the so called social responsibility theory of the press developed in the late 1940's in USA by the Hutchins' Commission on Freedom of the Press. The Third Commission on the Press stated the following four functions of the press and the total mass media system:

- a) to give information to citizens so that they can form views on social questions, and provide elected representatives with information regarding the views of citizens and groups
- b) to comment on events in society either independently or as a representative for organized social groups
- c) as a representative of the public to scrutinize the activities exercised by those holding power in society
- d) to promote communication within and between political groups, trade unions, and other voluntary groups in society.

Thus, by the formulation of these functions of the mass media system the role of the newspapers as instruments of the representative democracy is stressed in the press policy.

This scheme of functions was presented in 1975. As has been shown in the section on cultural viewpoints it has influenced the media policy-making to a certain extent since then.

2.3 Industrial policy issues

In spite of the fact that modern mass

media have had and have effects on the Swedish industry – i.e. on employment and know-how – this has not always got a salient position in the public discussion on mass media policy. It has partly to do with the state of the Swedish economy.

In the final report from 1954 by the Commission on Television there are paragraphs on industrial matters but industrial policy arguments for television are not presented. The development after the introduction of television in Sweden 1956 was so to say self-supporting. The demand needed not to be stimulated and the Swedish economy was expanding.

The videogram first became an industrial matter. In the early 1970's the producers made dramatic prognoses on the demand for mainly videorecord-players but also videocassette-players, in spite of the fact that only a few copies of the hardware were available and the software behind copyright barriers. But the video revolution was long in coming and finally the video question became one of cultural policy, violence on video being the most conspicuous topic.

The Nordsat project – Nordic radio and television via satellite – is unique in several respects, maybe most for being basically a cultural policy project. Industrial policy aspects have come rather late into it.

The satellite question took a new turn when the Minister of Industry presented a plan on a test satellite project called Tele-X. In this case the cultural policy arguments are hardly mentioned. In return the industrial policy arguments are outstanding.

Kerstin Lindgren of Swedish Broadcasting Corporation compares in an article in *InterMedia* (1981:4) – Sweden turns from Nordsat to its own Tele-X – the management of the satellite affair in Sweden and the Federal Republic. In Sweden a cultural matter became an industrial, in Germany it was the other way round: from industrial to cultural policy. The project of Tele-X seems to have a brighter future than the Nordsat project. The Swedish industry needs to be stim-

ulated more today than when the idea of Nordsat was launched.

2.4 Information technology aspects

The Commission on New Information Technology brought into the mass media policy the role of the mass media as information carriers more markedly than before. Earlier such functions were expressed rather vaguely. The information function has been discussed but not the efficiency of information distribution. According to its terms of reference the commission evaluated also the new media – broadcast teletext and videotex – by cultural policy criteria and found a wide use for them in that context.

If an information technique perspective is applied on the mass media policy questions other sectors may have to be included, e.g. consumer information policy and authorities information policy (i.e. information on rights and obligations). Government agencies have for decades in different ways tried to bring about efficient information on goods and services to consumers.

In industrial quarters the efficiency of information distribution is regarded as a part of the mass media policy, the aim being better informed consumers and producers. The International Chamber of Commerce in 1980 assumed a resolution on free flow of commercial information.

2.5 Interests of the users

The members of the commissions on mass media have most of them been representatives of the political parties in the Parliament. Whether they are really representing the interests of the users in the mass media field is hard to say. Mass media policy has – as mentioned – so far not been an important question in election campaigns.

In some cases the commissions have used public opinion polls and other investigations for their decision-making. Thus the press policy is based on research results on the role of the newspapers in the society. In most cases such investigations have been made

outside the commissions to influence their decisions.

The Nordsat project has been accompanied by a number of opinion polls in the Nordic countries. All of them show that a majority (60-70%) of the interviewed are interested. The advocates of Nordsat have been surprised of the positive reactions. The opponents, however, have not been influenced.

2.6 *Welfare of the established media*

There is an open opposition from different quarters to change in the mass media sector. The opponents want to keep back innovations in order to protect the established media – mainly the daily press but now also television.

In general the concern seems to be unjustified. New and old media are soon finding a suitable division of work. More often they are complementing each other than competing.

At the introduction of radio in the 1920's the newspaper publishers managed to limit the competitive power of the new medium. The newspapers' news agency became responsible of the news service on the radio.

When the circulation of the single-copy sold evening newspapers began to grow in the 1940's in Stockholm and in the 1950's in the provinces they met with resistance from the subscribed morning papers. The latter warned the public against the low editorial quality of the former. In practice the evening papers were combatted by regulating their selling time.

When regular television broadcasting started in 1956 the evening newspapers played a waiting game. A common opinion among them was that the new medium would be a dangerous competitor. They had better write as little as possible about it. Gradually they changed their minds and at the end of 1960 the first special tv-pages appeared in the evening papers. Now it became important to derive advantage from the big interest for television.

The newspapers treated the local/regional radio with the same in-attention. It was established in 24 regions in 1977,

financed by the regular licence fee and organised as a part of the Swedish Broadcasting Corporation. One of the missions of the local-regional radio was said to be to counterbalance newspaper monopolies. The relations between newspapers and local/regional radio have changed. They complement each other.

When a commission on advertising on videogram was established in 1974 to design a ban on that, this was dictated by a concern for the economy of the newspapers. About 60% of the newspaper revenue comes from advertising. (There are two commissions on videogram, this one on advertising and the other on cultural aspects). Gradually it has been evident that the newspapers have little to fear from the new medium which has a low advertising potential. Instead the newspapers are riding on the video-wave. In different ways – mainly editorially – they catch the interest on video. Now Swedish Television is anxious about the potential competition from video.

The majority of the members of the Commission on New Media Technology considered that the concern about the economy of the newspapers – and by that their ability to fulfill their important functions in the society – was sufficient enough not to permit advertising on videotext. The accepted free establishment, but not advertising. The majority asserted that this encroachment on the freedom of speech was outweighed by the gains for that freedom from the fact that a number of newspapers could continue with their business.

A minority of the members of the commission – among them the chairman – considered such a ban inappropriate, as videotex was well suited for informative advertising demand by consumer information policy. The minority asserted that advertising on videotex would not hurt the newspapers. On the contrary, the newspapers would benefit from the new media, provided that they became engaged in developing it. From the press policy point of view, the minority said, videotex could even influence the

conditions of competition on the newspaper market in favour of the weaker newspapers.

Broadcast teletext was not considered to compete with newspapers neither by the majority nor by the minority. The commission suggested that the newspapers and the Swedish Broadcasting Corporation should cooperate on broadcast teletext services. Advertising could not be accepted as long as there was a ban on advertising on television. Without proper investigations it is hard to be sure but much indicates that the new state of competition for television is competing with the economic problems of the newspapers on the attention in the public discussion on mass media and the present has taken the lead. The latest annual report from the Swedish Broadcasting Corporation is containing many articles on the subject: How big a threat are the new media and what shall we do about it, if it is big?

The radio – national and local/regional radio – does not have the same problems. Of course, the local/regional radio was not happy about the introduction 1978 of the so called neighbourhood radio. Local, voluntary organisations in a number of communities all over the country were allowed to use radio as a means of their activities, "the organizations radio". Neighbourhood radio has been established outside the Swedish Broadcasting Corporation, is financed by the participating organizations, and must not carry advertising. The Broadcasting Corporation prefers to have the neighbourhood radio inside the corporation as a part of the local/regional radio. It is making experiments in two regions with such a solution.

One threat against television is said to be video, but as mentioned the video revolution has been long in coming. Recent research by the Swedish Broadcasting Corporation shows that, despite the growing supply of programmes video is still a complement to television. Time shifting is the most important use of video. On an average day about five percent of the population is watching

video (ten percent of the youth), for certain, too low a percentage to be called a revolution. The Swedish Television – a subsidiary of the Swedish Broadcasting Corporation – is asserting that it does not fear the competition on viewers but the competition on buying popular programmes. The difference might however be subtle.

Another threat against television is said to be foreign satellite. Calculations by the research department of the Swedish Broadcasting Corporation, based on rates of the viewing across the borders in Belgium, Holland, and Switzerland, show that foreign satellites will not abound Sweden with programmes and advertising. Many objections are raised against that conclusion, not the least from industrial quarters. There the overflow of advertising from foreign satellites is made the main reason for introducing advertising on Swedish television; otherwise Swedish advertising will have to go abroad and come back via satellites. Regardless of the threat potential all seem to agree when it comes to responses, viz. Swedish programmes and local/regional television broadcasting. There are however different opinions on how to finance this. For cultural reasons and concern about the economy of the press advertising on television is not among the sources. The welfare of the newspapers seems to be more important than the welfare of television. In any case, the welfare of established media is an important criteria for mass media policy-making.

2.7 *Analyses medium by medium*

During the 1970's the contents of the Swedish mass media policy-making have changed. Two documents can be said to be the bases of the evolution of a working policy: *the goals of the cultural policy* – the media as cultural carriers – and *the goals of the press policy* – the media as instruments of the representative democracy.

However, the cultural policy concept has been broadened in mass media context, and the press policy concept circumscribed, i.e. outside the newspa-

per sector: the information, commentary, and scrutiny functions have been used, but not that of group communication. The latter is a little bit surprising as the group communication function could be applied to the neighbourhood radio (the organisations radio). The reason is, as I see it, that all media commissions but one have been one-medium-commissions.

In general the media have been dealt with one by one not only regarding proposals but also in analyses. The latter is also true of a commission like the Commission on Mass Media Concentration, although the need for inter-media analyses – analyses from the users' point of view – should have been obvious.

The Commission on Videogram (not the defensive one on advertising on videogram but the offensive, cultural policy based one) analysed carefully the opportunities to use video as a means for immigrants to maintain contacts with their native countries and their cultures. As this was one of the goals of the Nord-sat project, it would have been interesting to get to know what the commission thought of satellites in comparison with video in this respect.

3. Outlines of a mass media policy

When the Minister of Education and Culture announced in the budget and finance bill of 1982/83 that a media commission would be established later this year, he mentioned two main tasks:

- a) to watch carefully the media development, and
- b) to estimate the overall effects of new media

The work of the commission would also be a part of the preparation before the expiration in 1986 of the agreement between the State and the Swedish Broadcasting Corporation. As mentioned, the terms of reference of the commission have not been published yet. The following is based on what the media policy trends are saying the terms of reference would be.

3.1 Media policy criteria

The mass media ideology of the present

government has been presented a number of times. The following passage comes from an article by Bert Levin, at that time under-secretary for education and culture, in the largest conservative newspaper in Sweden, Svenska Dagbladet, in December 1978.

"In our view the state has a responsibility for the mass media. Firstly, it has responsibility to ensure that freedom of expression and freedom of the press are formally and in reality guaranteed by legislation. Journalists must be guaranteed the right to seek information and disseminate their knowledge.

However, the state's responsibility is wider than this. In the service of democracy and its citizens the state has a responsibility to create and maintain an information and press system that will accommodate many and diverse voices. In Sweden this means in concrete terms a press subsidy of more than 300 Million SwCr a year".

Thus, diversity is considered to be a basic condition of the mass media system. By the selective subsidies to newspapers in weak market positions, the number of newspapers has not decreased. On the contrary, it has increased by the establishment of a number of opinion weeklies of newspaper type.

The quoted passage from the article by Levin might give the impression that the political parties in the Parliament agree on the subsidies programme to the newspapers. This is however not the case. One point of disagreement is the level of the support, particularly of the operational subsidies to newspapers in a weak market position, another point whether the state should stimulate cooperation between competing newspapers in other areas than distribution, where there is complete cooperation today due to efficient state incentives. The Fourth Commission on the Press (1978-1980) suggested an index model for adjusting the operational subsidies according to the development of the prices on advertising space, but that suggestion was turned down by plead-

ing to the Swedish economy as an excuse.

The present Minister of Education and Culture — responsible for press policy matters since 1978 when they were transferred from the Ministry of Finance — has stated that there is a great need for cooperation in the newspaper industry as a means of keeping down the costs. The newspaper companies cannot afford to invest in new technology on their own. But at the same time the Minister has stressed that the state has no responsibility to stimulate cooperation, not in composing and printing, and definitely not in the selling of advertising space. For both types of cooperation there are already incentive measures in the subsidies programme, although obviously not efficient enough.

It has been announced that the press would be included in the terms of reference of the coming mass media commission. This can be interpreted in different ways. It might be true for evaluating the role of the press in the mass media system of Sweden, and certainly for estimating the effect on the press of competition from new media on the circulation and advertising markets. But I am not sure that the subsidies programme and its details will be included. I mention this more as a sign of differences in press ideology among the political parties in the Parliament. If the question of the press subsidies programme for the future is not included in the terms of reference of the mass media commission, it has to — and can — be dealt with in other ways, for instance by the board responsible for the current affairs of the subsidies programme.

When it comes to radio and television the principle of diversity in the sense of competing enterprises have been overruled by the principle of public service, which means that the programmes should meet certain standards, have a certain mix, and be available to all Swedes irrespective of where they live. The public service principle is maintained in spite of the fact that there are no longer technical reasons for a broadcast monopoly organization.

The neighbourhood radio — "the organizations radio" — is not in principle regarded as a deviation from the broadcasting monopoly. The neighbourhood radio is gradually expanding. At the end of June this year the number of communities with a neighbourhood radio association increased from 16 to 25 and a further expansion has been announced. The ultimate goal has not been stated but the terms of reference of the mass media commission will probably give the neighbourhood radio a permanent position in the Swedish mass media structure. The diversity of the neighbourhood radio is so far limited, the voluntary organizations participating mainly are of a religious nature, but it adds to the diversity of the mass media system.

Thus the application of the principle of diversity might lead to some changes in the future. Anyhow the principle takes different meanings in different quarters. The trends that were made clear in the first part of this paper point at a definite amalgamation of cultural policy and press policy criteria in the terms of reference of the mass media commission; the role of the mass media in the Swedish democracy and cultural life:

- a) democratic aspects: information, commentary, scrutiny, and group communication functions
- b) cultural aspects: culture distribution, entertainment and recreation.

The democratic aspects will probably be considered more important than the cultural. In any case all the cultural policy goals (see section 2.1) will not be put forward as mass media policy criteria.

3.2 Overall effects

The expression "overall effects" attracts attention and is of course the key issue. Overall effects can be defined by a time dimension — long- and short-term effects — and a media dimension, i.e. the total effects are as important as the effects on different media groups. There will be a multi-media approach and not an evaluation medium by medium. The amalgamated scheme of criteria is a convenient basis for such an analysis. Although "overall effects" points at a

balanced evaluation time- and media-wise, the welfare of the established media, particularly that of the newspapers, will be a more important than other issues. It will be interesting to see whether the Swedish Broadcasting Corporation will get the same special treatment as the press.

The negative attitude in some quarters to new media has been expressed in different ways. There has even been a proposal in the public discussion on mass media policy to initiate a ban on parabole antennas in order to prevent Swedes from receiving programmes from foreign satellites. By earlier documents on mass media policy from Government circles one can guess that the attitude toward new media in the terms of reference will be positive – more of opportunities than threats.

The Minister of Education and Culture has stated that the proposals from the recent commissions on new media, i.e. videogram, broadcast teletext, and videotex, will be transferred to the media commission together with other proposals. A report on cable-tv from the Swedish Telecommunications Administration and the Swedish Broadcasting Corporation has been mentioned as an example. This means that all new media will be included in the terms of reference of the commission.

3.3 *The question of advertising*

There are two main arguments against advertising on television. One is a *cultural policy argument* – to counteract the negative effects of commercialism – and the other a *press policy argument*: the newspaper industry will suffer economically from such a competition on the advertising market.

Repeatedly, opinion polls have shown that a majority of the Swedes will accept advertising on television in the restricted form it has once been suggested – 12 minutes per day (excl. of Saturdays and Sundays) in each channel. A recent study made by the Swedish Broadcasting Corporation came to the same results.

There is however a majority in the Par-

liament against advertising on television. Recently, the Parliament stated by voting that the question of advertising on television must not be included in the terms of reference of the mass media commission.

The ban on advertising on television has had effects on the decisions on advertising on the new media: videogram, broadcast teletext, and videotex. If advertising on these media were accepted, it has been said, it would be difficult to maintain the ban on advertising on television, as the same tv-set is used. There will be contamination effects. This coupling between television and new media will probably hold for broadcast teletext, and maybe also for videogram, i.e. no advertising on these media unless advertising on television is permitted. But the case might be different for videotex.

The bodies to which the final report of the Commission on New Information Technology was submitted for consideration are supporting the minority statement on advertising on videotex more than the majority statement. However, the support is sometimes an expression for powerlessness; a ban cannot be controlled. Anyhow, the reactions will do for a reconsideration of the proposal. By an analysis of the overall effects the result might be that the proposal of the minority – to accept advertising on videotex – might win.

3.4 *Financing of television and cable-tv*

The decision in the Parliament against advertising on television leaves that way of financing broadcasting out. It will probably be one important task for the mass media commission to assess other sources of revenue. Some ways have been recommended by the Swedish Television – pay-tv, marketing of videograms, and a higher licence fee – other ways by others: tax on hardwares, and, of course, rationalization.

The other ways might be easier to accept in principle, but they are not without problems and can have negative effects. To increase the licence fee might have worse effects on the newspaper

industry than advertising, viz. if the propensity of the public to buy newspapers is affected negatively by the rise of the fee. Taxes on hardwares will probably not have effects of that kind. Pay-tv will be a first-run channel. The public will have to pay a monthly fee to be allowed to watch pay-tv. In the latest annual report of the Swedish Broadcasting Corporation the question is raised whether a pay-tv-system is compatible with the principle of public service. Representatives of the Broadcasting Corporation refer to BBC when they are asked. The mass media commission will have to decide about that.

To rationalize, or to give up competing on exclusive programmes have certainly not been suggested by the Swedish Television itself but in the public discussion. It has even been suggested that the Swedish Television could close one of its two channels, when Nordsat starts to transmit from all Nordic countries.

The plan for cable-tv presented by the Telecommunications Administration and the Broadcasting Corporation is based strictly on commercial principles. This means that only areas with a high density of population will be included in the plan, i.e. two thirds of the households. The costs of covering the whole of Sweden are considered to be prohibitive, at least in the short run and from commercial viewpoints. Whether this will be compatible with the principle of public service – the programmes from the Broadcasting Corporation will probably be compulsory in the cable-tv-systems – will be another nut to crack for the mass media commission.

There might be technical solutions to the coverage problem of cable-tv. It has been said that we can learn from the Canadian experience. Another interesting point is that cable-tv-systems are interesting from industrial viewpoints. Such viewpoints will, no doubt, be more

outstanding in the terms of reference of this mass media commission than before, although industrial aspects will not be among the main media policy making criteria.

Will a mass media commission be established at last? It was announced at the beginning of this year but the terms of reference have not been published yet. In September 1982 Sweden will have a general election. These are facts that tell against the establishment of a media commission before the election result is known.

4. Differences of opinion

The presentation of media policy making trends during the 1970's and the outlines of a mass media policy of the 1980's shows that there are differences of opinion among the policy makers. There are disputes along a geographical dimension – local, national, and international media – and on the question of advertising. The present Government is in favour of neighbourhood radio ("the organizations radio") while the opposition prefer to have this type of activities inside the Broadcasting Corporation. There are even different opinions among the three parties supporting the present Government. The liberal and the conservative parties accept advertising on television, while the center party is against.

The centre party and the Social Democrats are in favour of cooperation incentives in the press subsidies programme, while the liberal party and the conservative party are against.

Two of the political parties in the Parliament have published mass media programmes: the liberal party and the conservative party. The other parties have not. If the mass media commission will be established, all the political parties will have to show their hands in media policy matters. Meanwhile the Swedes go on consuming mass media at higher and higher levels.

Gegevens omtrent de auteurs

Prof. C.J. Tunstall (1934) is socioloog en verbonden aan de City University in Londen.

Dr. E. Jenni (1948) is historicus en linguïst. Momenteel heeft hij de leiding over de Sectie Massamedia van het Zwitserse Department of External Affairs in Bern.

Prof. Dr. B.P. Lange (1938) is als econoom verbonden aan de Universiteit van Osnabrück, West-Duitsland, Fachbereich Sozialwissenschaften. Hij was lid van de Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK). Op dit moment begeleidt hij in opdracht van de Landesregierung NRW een experiment met het gebruik van beeldschermen in Düsseldorf/Neuss.

Prof. Dr. H.H. Fabris (1942) is werkzaam bij het Institut für Publizistik und Kommunikationswissenschaft aan de Universiteit van Salzburg in Oostenrijk. Hij heeft talrijke publikaties onder andere op het terrein van de internationale communicatie en de nieuwe media op zijn naam staan.

K.E. Gustafsson (1938) is associate professor of business economics aan de Universiteit van Gothenburg, Zweden. Hij had zitting in zowel de Third Commission of the Press als in de Commission on New Information Technology. Zijn belangrijkste onderzoeksproject op dit moment is een studie naar de structuur en het economische functioneren van de krantenindustrie in de Scandinavische landen.