

Bewegte Szene

DIE GESCHICHTE DES LOKALRADIOS IN DER SCHWEIZ: VON DER THEORIE GEMEINDEBEZOGENER MEDIENPROJEKTE VIA VERORDNUNG ÜBER LOKALE RUNDFUNK-VERSUCHE ZUM BEGINN DES WERBEFINANZIERTEN LOKALRADIOS

Michael Schanne

Als Bundesrat Leon Schlumpf im Januar 1980 sein Amt im Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement EVED antrat, war die Szene bewegt. Die Zürcher Kids skandierten auf der Strasse "Roger, Roger". Für "ihr" *Radio 24*, das seit dem 28. November 1979 auf Sendung war, gaben am 29. Dezember 1979 4'000 junge Frauen und Männer im Bundeshaus 212'000 Unterschriften ab, mit der Bitte, der Bundesrat möge gegen *Radio 24* keine weiteren Demarchen unternehmen. Am 4. Januar 1980 versuchten die italienischen Behörden das Studio Cernobbio von *Radio 24* zu schliessen. Konfrontiert mit 400 von Zürich angereisten Fans und angesichts verschlossener Studiotüren zogen die Carabinieri unverrichteter Dinge ab. Am 9. Januar 1980 drohte Rudolf Bächtold in der *Weltwoche* dunkel, dass die Zürcher Verleger sich mit ihren Radioprojekten nicht länger an die Gesetze halten würden, sollte der Bundesrat *Radio 24* nicht zum Schweigen bringen. Am 22. Januar 1980 schlossen die italienischen Behörden mit Gewalt die Sendeanlagen von *Radio 24* auf dem Pizzo Groppera. Am 25. Januar 1980 war *Radio 24* allerdings wieder auf Sendung. Am 26. Januar 1980 demonstrierten 5'000 Jugendliche auf dem Zürcher Bürkliplatz für "ihre Musik" an "ihrem Radio". Am 29. Januar legten die italienischen Behörden die Sendeanlagen auf dem Pizzo Groppera endgültig still. Am 2. Februar 1980 sprach sich Bundesrat Leon Schlumpf in einem Interview für befristete Experimente mit lokalem Radio und für die Zulassung von Werbung am Radio aus.

Am 9. Februar 1980 deponierte *Roger Schawinski* zwei Konzessionsgesuche für ein Zürcher Lokalradio beim Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement EVED: ein Gesuch für ein mit Werbung, ein Gesuch für ein ohne Werbung finanziertes privates, SRG-unabhängiges Radio. Am 14. Februar 1980 hinterlegte die Schweizerische Fernseh- und Radiovereinigung SFRV (die oft als "Hofer-Club" bezeichnete rechtsbürgerliche Lobby) mit den Unterschriften von Felix Mathys, Edgar Oehler, Rolf Mauch und Martin Raeber ein Konzessionsgesuch für ein gesamtschweizerisches Drittes Radioprogramm. In der Rückschau zeigt sich, dass Kultfigur Roger Schawinski in der Luft Liegendes bündelte und beschleunigte. Mit anderen Worten: Die persönliche Rolle des "Rebells" und "Machers" darf nicht unterschätzt werden.

Auf der anderen Seite waren voneinander unabhängige, ja einander im Grundsatz widersprechende Interessen und Bedürfnisse erkennbar, die allerdings zumindest partiell und zeitweise in eine Stossrichtung zusammengeführt werden konnten: Die politische Linke war – wie immer – auf der Suche nach *ihrem* Medium, auf der Suche nach einer eigenständigen und selbstkontrollierten öffentlichen Ausdrucksform. Die politische Rechte wollte das verhasste SRG-Monopol in tausend Stücke sprengen. Die Jungen wollten endlich ein Radio, das *ihre* Musik pflegte. Die "Landeier"

1979/80: Seilziehen um das illegale "Radio 24"

1980: Gesuche für Radiokonzessionen

Divergierende Interessen mit gemeinsamer Stossrichtung

Akzent: Lokale Öffentlichkeit

wollten dasselbe, allerdings in einer mehr bodenständigen Version. Und die Freaks und Technikfans wollten einfach bloss unabhängiges "Radio" machen.

Demgegenüber stand eine nur mit Mühe aufzuschreckende *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG*. Demgegenüber stand ferner ein Bundesrat, der ohne ausreichende Verfassungs- und Rechtsgrundlage programmliche Rundfunkbelange regeln sollte und wollte. Demgegenüber stand weiter ein überforderter Radio- und Fernsehdienst, der in einer weiteren Flut von Konzessionsgesuchen (43 Gesuche im Jahr 1980; 83 Gesuche im Jahr 1981) endgültig zu ersticken drohte. Demgegenüber standen zudem die PTT-Betriebe, die sich immer öfter zu Polizeieinsätzen veranlasst sahen: Allein 1980 mussten 32 Sendeanlagen geortet, gefunden und aus dem Verkehr gezogen werden. Demgegenüber standen schliesslich eine Reihe von Zeitungs- und Zeitschriftenverlegern, in Drohhaltung und mit den Füssen scharrend, die endlich privaten Rundfunk machen wollten.

DIE IDEE GEMEINDEBEZOGENER MEDIENPROJEKTE ("COMMUNITY MEDIA")

In den siebziger Jahren hatte sich eine bunte Fülle von Erscheinungsformen lokalen Radios bald in aller Welt herausgebildet. Macher und Programme konnten politisch rot, grün oder auch schwarz gefärbt sein. Die Radios wurden im Piratenstil betrieben – unter Umständen waren sie allerdings auch gesetzlich erlaubt. Die einen waren im öffentlich-rechtlichen Rahmen angesiedelt. Die anderen wurden privaten Kapitalrechnungen unterworfen. Sie waren frei oder libertitär, dezentralisiert, konzessioniert oder dereguliert, glattzünftig professionell oder plump amateurhaft, parochial, regional, provinziell.

Peter M. Lewis hatte schon früh einen Ideen-Rahmen für *Community media* (gemeindebezogene Medienprojekte) entwickelt: Kleinere oder mittlere Budgets reichen für solche gemeindebezogenen Medienprojekte aus. Die kommunikativen Aktivitäten sind auf die Nahwelt konzentriert. Da die Projekte immer wieder experimentell oder als Pilotversuche angelegt sind, ist ihnen oft ein kurzer Lebenszyklus eigen. Die kommunikativen Aufgaben werden von Amateuren gemeinsam mit professionellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wahrgenommen. In diesem Zusammenhang kann darüber diskutiert werden, ob es überhaupt professionell Tätige braucht, denn der Dialog zwischen Sendern und Empfängern und der stete Wechsel aus allfällig sich stabilisierenden Kommunikationsrollen ist unverzichtbar. Die wichtigste Aufgabe ist, Menschen über sie betreffende Ereignisse und Aktivitäten in der Nahwelt zu informieren. Informiert werden soll in einer Weise, dass betroffene Bürgerinnen und Bürger eigene Problemlösungen entwickeln können. Die Menschen sollen kritisches Bewusstsein aufbauen und ausdrücken können. Die Solidarität in der Gemeinschaft wird so gestärkt. Die aktive Teilnahme der Einzelnen am Leben der Gemeinschaft wird gefördert. Im Rahmen solcher Projekte wird gemeinsam das Wissen erarbeitet, das in die Lage versetzt, Probleme zu lösen. Interessen, Umstände, Probleme und Bedürfnisse, die mit solchen Aktivitäten verbunden sind, werden offengelegt. Dies alles trägt zur kommunikativen Auseinandersetzung in der Gemeinde bei, fördert den Dialog zwischen den Verantwortlichen auf allen Ebenen und den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern.

Soweit ist ein Rahmen gezeichnet, innerhalb dessen sich zunächst die inhaltliche Diskussion um lokale Medien, insbesondere aber um lokale Hörfunkprojekte – auch in der Schweiz – bewegte. Die Kabelrundfunk-Verordnung vom 6. Juli 1977, aber auch Arbeiten und Vorschläge der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption hatten die Förderung der Möglichkeiten elektronischer Lokalkommunikation als vergleichbare medienpolitische Leitlinien vorgegeben.

Idee der Community media: billig, kleinräumig, kurzlebig, zugänglich, selbstverwaltet

Ziele: Aktivierung und Stärkung der Solidarität

VERORDNUNG ÜBER LOKALE RUNDFUNK-VERSUCHE (RVO)

Vor diesem Hintergrund postulierte die *Verordnung über lokale Rundfunk-Versuche (RVO)* vom 7. Juni 1982 – in erstaunlich weitgehender Übereinstimmung mit der Theorie gemeindebezogener Medienprojekte – *einheimische, journalistische, partizipative und gemeindebezogene, publizistisch unabhängige Radios* ... und ... gestattete, "erstmalig in der Geschichte des schweizerischen elektronischen Medienwesens", Werbung am Radio.

Die RVO verlangte in Artikel 7 und Artikel 21 nach autochthonen, einheimischen, eben lokalen Radios. Artikel 7a und Artikel 7b bestimmten, dass der Veranstalter Schweizer Bürger oder schweizerisch beherrscht sein, seinen Wohnsitz im Verbreitungsgebiet haben, also Einheimischer sein müsse. Artikel 7i schrieb Eigenproduktionen vor, den "besonderen Verhältnissen des Versorgungsgebietes angemessen", und Artikel 21, Ziffer 1 legte fest: "Das Rundfunkprogramm soll vor allem zur Meinungsbildung über Fragen des lokalen Zusammenlebens beitragen und das Verständnis für die Anliegen der Gemeinschaft und das lokale kulturelle Leben fördern." Zudem band Artikel 43 die einzurichtenden lokalen Rundfunkprogramme an einen geographisch, kulturell, politisch oder wirtschaftlich engen Verbund von Gemeinden.

Die RVO postulierte journalistische Radios, legte sie doch in Artikel 23 "Grundsätze für die Berichterstattung" fest – Wahrheitstreue, Objektivität, Persönlichkeitsschutz und klare Trennung von Nachricht und Kommentar –, die sinnvollerweise nur für Radios gelten können, die der Information verpflichtet sind.

Die RVO sah im weiteren partizipative, gemeindebezogene, bürgernahe Radios vor, wurde doch explizit formuliert, Ziel der Versuche sei die Abklärung der "Möglichkeit von Zuhörern, Zuschauern und Organisationen, an den Veranstaltungen aktiv mitzuwirken" (Artikel 3e). Nicht zuletzt wurden unter mehreren Gesuchen in einem Versorgungsgebiet jene bevorzugt, "deren Trägerschaft breit abgestützt ist" (Artikel 8, Ziffer 1, Absatz d). Schliesslich war als Möglichkeit die Finanzierung durch "Mitglieder- und Teilnehmerbeiträge" vorgesehen (Artikel 15, Ziffer 3, Absatz c).

Die RVO postulierte überdies publizistisch unabhängige Radios, war doch Voraussetzung der Versuchserlaubnis, dass "der Veranstalter durch den Versuch im Versorgungsgebiet nicht eine publizistische Vormachtstellung erlangt" (Artikel 7e). In diesem Zusammenhang sollte auch nicht vergessen werden, dass sie als Voraussetzung der Versuchserlaubnis in Artikel 7d festhielt, dass der Veranstalter keinen Gewinn anstreben durfte.

DIE KONZESSIONSPOLITIK DES BUNDESRATES UND DIE ÄNDERUNGEN DER RVO

Aus 269 Konzessionsgesuchen (197 für lokale Radios, 17 für lokales Fernsehen, drei für lokale Bildschirmtexte, 52 für Abonnementsfernsehen) wurden 36 Lokalradios, vier Radio-Kleinversuche, sieben Lokalfernseh-Versuche, drei lokale Bildschirmtexte und ein Glasfaser-Pilotprojekt der PTT-Betriebe ausgewählt. Bei der Auswahl der einzelnen Radioversuche handelte der Bundesrat opportunistisch. Er verteilte die Versuche, wie von den Kantonen gewünscht, über das ganze Land. Die Konzessionsbehörde achtete insbesondere in der Suisse Romande darauf, dass jedem Kanton ein Versuch zugesprochen wurde. Von einer – wenn immer möglich – kompensatorischen Auswahl von Projekten im Sinne einer besonderen Berücksichtigung bislang wenig privilegierter Kommunikationsräume konnte nicht gesprochen werden. Unter dem Gesichtspunkt der *Finanzierungsmöglichkeiten* bevorzugte der Bundesrat grossmehrheitlich Projekte mit Werbefinanzierung. Von 36 lokalen Radioprojekten waren 29 ausschliesslich oder in der Hauptsache werbefinanziert. Nur sieben Konzessionsgesuche sahen eine Finanzierung – in der Hauptsache – mittels Mitgliederbeiträgen, Spenden, Zuwendungen öffentlicher bzw. privater Institutionen vor.

RVO 1982 ist von Ideen der Community media beeinflusst

RVO postuliert Journalistische Radios...

...und publizistische Unabhängigkeit

36 Lokalradios bekommen 1983 eine Versuchskonzession

Fast alle Versuchsprojekte sind werbefinanziert

Akzent: Lokale Öffentlichkeit

Diese Art der Auswahl, die von der Organisationsform her zu Versuchsbeginn hauptsächlich und im Fortlauf des Versuchs grossmehrheitlich *Aktiengesellschaften* betraf, eröffnete selbstverständlich Spannungen im Hinblick auf Artikel 7d ("... keinen Gewinn anzustreben ..."). Entsprechend trafen zum Beispiel *Radio 24*, *Radio Basilisk*, *Radio Extra BE* und andere organisatorische Vorkehren in Gestalt von juristisch eigenständigen Werbegesellschaften.

Der Bundesrat setzte von Beginn an auf die *wirtschaftliche, nicht auf die publizistisch programmliche Komponente* des Versuchs. Nicht zuletzt im Laufe der Versuchsphase verfolgte er diese Leitlinie mit einiger Konsequenz. Er brachte Verleger, die sich auf Printmärkten immer noch und mit einiger Erbitterung bekämpften, in gemeinsamen Radioprojekten zusammen, so zum Beispiel im Thurgau und im Kanton Neuenburg. Der Bundesrat ergänzte zudem schon im Juni 1984 den Artikel 16a ("Im Jahresdurchschnitt darf die Werbung 15 Minuten pro Tag und 2 Prozent der täglichen Sendezeit nicht übersteigen"). Neu wurde konzidiert, dass die Werbung pro Tag 30 Minuten und vier Prozent der täglichen Sendezeit nicht übersteigen durfte. Die Änderung der Versuchserlaubnis betraf zudem die Aufhebung der Unterscheidung von Musik- und Mischprogrammen im Falle der Programmübernahme. Im September 1985 wurde die zulässige Werbezeit im Jahresdurchschnitt um täglich fünf von 15 auf 20 Minuten und auf 2.66 Prozent der Sendezeit erhöht. Der Bundesrat strich zudem die Werbeverbote im Bereich von Banken, Kleinkreditinstituten, Gebrauchtwagenhandel, Tierhandel und im Bereich des Stellenmarkts für Lehrstellen. Die Programmübernahmen wurden erleichtert, indem die Unterscheidung zeitgleicher und zeitverschobener Übernahmen entfiel. Im Dezember 1987 verlängerte die Regierung die RVO über das geplante Ende der Versuchsphase hinaus bis zum 31. Dezember 1990 und sistierte die Pflicht zur Begleituntersuchung. Die Werbeverbote für Immobilien und für den gesamten Stellenmarkt galten nicht mehr. Allerdings wurde beschlossen, dass Spendenaufrufe zugunsten gemeinnütziger Organisationen in Zukunft als Werbung zu handhaben sind.

Der Bundesrat setzte nicht allein auf die Verstärkung der wirtschaftlichen Komponente im Versuch. Um die Privatradios zu retten, war er auch bereit, einzelne Bestimmungen der RVO zu vergessen. Immerhin hatte am 27. April 1987 die zweite öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts gemahnt, dass es sich bei den lokalen Rundfunk-Versuchen um Versuche handle, bei denen auch das Scheitern einzelner Projekte dazugehöre, dass also die Materie Lokalradio keineswegs im Sinne fortgesetzter staatlicher Hilfe zu regeln sei.

Der Bundesrat ermöglichte zum Beispiel den Projekten im Kanton Neuenburg und im Kanton Thurgau eine Versorgung weit über den einst festgelegten Ausstrahlungsradius von 20 km hinaus. Der Bundesrat genehmigte zudem Verlegerradios in Fällen, die die Frage aufwarfen, ob den Bestimmungen von Artikel 7e ("... keine publizistische Vormachtstellung ...") noch Nachachtung verschafft werden sollte. Am Ende der projektierten Versuchsphase hatte sich die Verlegerbeteiligung zu einer den Versuch überhaupt tragenden Säule ausgewachsen.

Eine kurze Bilanz: Zusammenfassend darf konstatiert werden, dass die Idee der Werbefinanzierung von elektronischen Medien im Laufe der Versuchsphase vom Bundesrat immer stärker betont, die wirtschaftliche Komponente zunehmend unterstützt wurde. Der Bundesrat förderte die Beteiligung von Verlegern an den Radios und damit die Entwicklung von Multimediaunternehmen, die in ihrer Region im Rahmen der öffentlichen Meinungsbildung präponderant wurden. Da unter programmlichen Gesichtspunkten auch keine Spartenradios zum Versuch zugelassen oder nachträglich konzessioniert wurden, darf festgestellt werden, dass mit der RVO in erster Linie eine kontrollierte Privatisierung des Rundfunks und damit die Etablierung eines dualen elektronischen Medienmarkts in der Schweiz herbeigeführt werden sollte und herbeigeführt wurde.

Der Konflikt mit dem Gewinnverbot der RVO ist programmiert

Die kommerzielle Komponente setzt sich durch

Rettung der Privatradios hat Vorrang vor Durchsetzung der RVO

Mit der RVO hat der Bundesrat faktisch auf den kontrollierten Übergang zum dualen elektronischen Medienmarkt gezielt