

Krücken für ein hinkendes System

GESPRÄCH MIT RAINER KELLER, STELLVERTRETENDER DIREKTOR DES BUNDESAMTS FÜR KOMMUNIKATION (BAKOM) UND LEITER DER BAKOM-ABTEILUNG RADIO UND FERNSEHEN

ZOOM K&M: Wenn man die Entwicklung der Programme in den letzten zehn Jahren überschaut, könnte man mit einem Titel aus unserer letzten Nummer sagen: vom Zuhör- zum Begleitradio. Wie beurteilen Sie als Medienkonsument diese Entwicklung?

Rainer Keller: Ich bin offenbar ein atypischer Radiokonsument. Die Begleitung durch das Medium Radio brauche ich persönlich kaum. Mein Tagesablauf ist an Werktagen klar strukturiert und darin hat das Radio als Informationsmedium morgens, mittags und abends seinen festen Platz.

Sind Sie so sicher, dass Sie atypisch sind?

Die Reichweiten von Programmen, die ausgeprägt solche Begleitfunktionen erfüllen, sind ja respektabel. Also muss es viele Leute geben, die diese Angebote tatsächlich nutzen.

Es ist aber doch auffallend, wie viele Menschen ihre Radionutzung ähnlich beschreiben wie Sie; so klein kann die Gruppe der "atypischen" Radiokonsumenten demnach nicht sein.

Bei bestimmten Berufsgruppen liegt es gar nicht drin, sich bei der Arbeit vom Radio berieseln zu lassen. Vermutlich verkehren Sie hauptsächlich mit solchen Menschen; daher das nicht repräsentative Bild. Die erstaunlich hohen Zahlen für Reichweiten und Hördauer sind meines Wissens keineswegs Phantome. Allerdings ist die Intensität des Zuhörens vermutlich in vielen Fällen sehr gering. Darüber gibt unsere quantitative Forschung keine Auskunft.

Nun lässt sich der Trend zum Begleitprogramm aber nicht nur bei den Privatsendern, sondern zunehmend auch bei den SRG-Radios beobachten. Die Programme gleichen sich einander an. Ist diese Entwicklung wünschenswert, oder müsste sie eingedämmt werden?

Ich habe damit keine Mühe, solange nicht eine "Monokultur" überhand nimmt. Gar nichts halte ich hingegen von Versuchen, den Medienkonsum der Leute in irgend eine Richtung zu steuern. Aber es ist wichtig, dass es weiterhin Sendungen gibt für Leute, die intensiv zuhören wollen. Wir sollen uns ein Angebot leisten, das einen Kontrapunkt setzt – Stichwort DRS-2.

Die Tendenz zur Angleichung der Programme rührt doch daher, dass man in der Versuchsphase die Weiche gestellt hat zu lauter kleinen lokalen Radio-Vollprogrammen. Man hat stark in räumlichen Kategorien gedacht und auf der unteren lokal-regionalen Ebene das Prinzip der Vollversorgung im Grunde übernommen von der sprachregionalen Ebene, lediglich verkleinert auf lokale Räume. Die Radios haben sich wegen dieser Versuchsanlage nur durch ihre Versorgungsräume unterschieden und nicht durch ihre Programmkonzepte. Wäre es nicht möglich gewesen, von Anfang an die Innovation bei den Programmkonzepten zu erproben?

Radio-Begleitprogramme erzielen respektable Reichweiten und werden offenbar genutzt

Es darf keine Radio-Monokultur entstehen

Akzent: Lokale Öffentlichkeit

Die Versuchsordnung hat durchaus programmliche Erneuerung angestrebt. Man erwartete von den Lokalradios ein komplementäres Angebot mit lokaler Information. Allerdings erwies sich diese Annahme hinterher als unrealistisch. Denn logischerweise bemüht sich jeder Veranstalter – schon aus ökonomischen Gründen – das Publikum möglichst bei der Stange zu halten. Dazu muss er einen *Full service* anbieten, ein Programm, das auch nationale und internationale Informationen enthält.

Wenn die heutige Programmgleichung nicht einer medienpolitischen Absicht entspringt, dann eben der ungenügend bedachten Auswirkung der gewählten Versuchsanordnung. Nochmals: hätte man nicht von Anfang an beispielsweise Spartenprogramme fördern können, die ja jetzt dank der technischen Entwicklung zum direktempfangbaren Satellitenradio eine grosse Zukunft haben.

Denkbar wäre eine Entwicklung in diese Richtung sicherlich gewesen, allerdings hätten die wenigen damals noch freien Frequenzen nur zwei zusätzliche Kanäle ermöglicht. Trotz den Angleichungstendenzen meine ich aber, dass die Lokalradios eine Bereicherung darstellen, und ein Spartenprogramm ist denn auch kein Ersatz für ein gut gemachtes Lokalradio. Sicher sind gewisse naive Vorstellungen von der gesellschaftspolitischen Mission der Lokalradios, die man 1982 zum Teil noch hatte, desavouiert worden, und das zu recht.

In etwa zehn Jahren wird es wohl keine Frequenzknappheit mehr geben. Dann könnte die absurde Situation eintreten, dass sowohl die SRG-Radios wie die jetzigen Privatprogramme von der Entwicklung völlig überholt sein werden. Wird dann die Lokalradioszene noch mehr subventioniert?

Diese Entwicklung ist beim Satellitenfernsehen bereits im Gang. Jeder neue Anbieter nimmt den Bestehenden Publikum und Ressourcen weg. Mit der praktisch hundertprozentigen Gebührenfinanzierung haben wir immerhin die SRG-Radios bis zu einem gewissen Grad von diesem Mechanismus abgekoppelt. Trotzdem, wenn die Kanalknappheit entfällt, so führt das zwingend zu einer immer stärkeren Segmentierung des Publikums. Die Frage ist, ob wir uns dann trotzdem diese Programme mit ihren integrierenden Funktionen leisten werden, selbst wenn deren Nutzung immer geringer wird. Ich für meinen Teil hoffe es.

Welchen Platz haben die Lokalsender in diesem Szenario?

Nimmt man die Printmedien zum Vergleich, so sieht man, dass trotz riesigem Angebot von gedruckten "Spartenprogrammen" die gut gemachten lokalen Blätter überleben. Im elektronischen Bereich wird es ähnlich sein. Sender, die lokale und regionale Informationen und Befindlichkeiten vermitteln, werden ihre Chance nicht verlieren. Und die Erfahrungen mit den Lokalradios zeigen, dass entsprechende Leistungen erbracht und geschätzt werden: Information, Serviceleistungen, kulturelle Animation und Unterhaltung.

Bei rund zwei Dritteln der Lokalradios ist das Verbreitungsgebiet zu klein. 150'000 Einwohner nimmt man als unterste Grenze an, um eine ausreichende materielle Basis zu gewährleisten. Ist da nicht die Konstruktion falsch? Die Lokalradios sollten sich ja auf dem Markt behaupten können – auch dies war ja eine erklärte medienpolitische Zielsetzung.

Das ist in der Tat ein Problem. Wir haben eine kleinräumige Radiolandschaft, die der kleinräumigen Schweiz entspricht. Man wollte nicht nur in kommerziell interessanten Kommunikationsräumen Lokalradio ermöglichen. Selbstverständlich ist nicht überall der gleiche Aufwand möglich. Doch selbst wenn ein Sender dem allem Rechnung trägt und sich in seinem kleinen Verbreitungsgebiet adäquat und erfolgreich profiliert, selbst dann können die Mittel zu knapp sein. Deshalb müssen wir mit dem Gebührensplitting mehr als nur – wie ursprünglich beabsichtigt – ausnahmsweise solchen Sendern helfen. Wir werden natürlich versuchen, bei den definitiven Konzessionen den Zustand zu optimieren.

Hinsichtlich Ergänzung der Radio-Information ging die RVO von unrealistischen Erwartungen aus

Lokalradios sind dennoch eine Bereicherung

Die fortschreitende Segmentierung des Publikums stellt integrative Programme in Frage

Lokalradio soll nicht nur in kommerziell interessanten Regionen möglich sein

Heisst dies, dass es grössere Konzessionsgebiete und weniger Veranstalter geben wird?

Nein, das wäre ein Fehlschluss. Wir können ja nicht *tabula rasa* machen und die in zehn Jahren entstandenen 39 Stationen einfach vergessen. Es müssten schon sehr gewichtige Gründe vorliegen, wenn wir einem bestehenden Sender die definitive Konzession verweigern wollten. Wir haben erklärt, dass wir das Vorhandene optimieren wollen. Übrigens kann nicht nur mangelnde Grösse des Gebiets, sondern auch ungenügende technische Versorgung das Problem sein.

Wollen Sie die heute bestehenden Lokalradio-Lücken bei der definitiven Konzessionierung beseitigen und auf der untersten Ebene eine Vollversorgung erreichen?

Es ist die Idee, dass im Prinzip jede Region ein Lokalradio hat. Heute gibt es zum Beispiel im Kanton Glarus eine Lücke. Wie solche Lücken gefüllt werden können, ist im Einzelfall zu prüfen – Anschluss an ein bestehendes Versorgungsgebiet, eventuell mit eigenem Programmfenster, oder andere Möglichkeiten.

Wird die Ausschreibung der Konzessionen schon definitiv festlegen, für welche Verbreitungsgebiete sich Veranstalter bewerben können, oder gibt es da einen Verhandlungsspielraum?

Die Festlegung der Verbreitungsgebiete und der Zahl der Veranstalter ist unsere Aufgabe. Die Bewerber werden dadurch klar sehen, welche Rahmenbedingungen sie als Veranstalter vorfinden würden. Allerdings ist es denkbar, dass wir in einzelnen Fällen Varianten offen lassen.

Die definitive Konzessionierung ist ein medienpolitischer Vorgang von grösstem Gewicht, der jetzt sehr schnell und offenbar ohne öffentliche Diskussion durchgezogen wird.

Mit dem letzten Punkt bin ich überhaupt nicht einverstanden. Das Rennen ist offen, bewerben kann sich jedermann. Die Gesuche gehen in eine breite Anhörung bei Kantonen und interessierten Kreisen, und da kann die öffentliche Diskussion geführt werden und bildet eine der Entscheidungsgrundlagen des Bakom zuhanden des Departements. Abgesehen davon haben wir bereits im Herbst 1991 eine breite Vernehmlassung zur zukünftigen Lokalradiolandschaft in der Schweiz durchgeführt.

Fühlen Sie sich verantwortlich für die wirtschaftlichen Überlebenschancen der Sender, die Sie konzessionieren, oder rechnen Sie bewusst mit einer natürlichen Auslese im Markt?

Einen freien Markt gibt es nicht, weil unter anderem die Ressource der UKW-Frequenzen auf lange Jahre hinaus knapp bleiben wird. Gesezt den Fall, dass man in einem Gebiet mehr Frequenzen zur Verfügung hat als Sender ökonomisch überlebensfähig sind, dann ist es denkbar, dass wir zum Beispiel einen nichtkommerziellen Veranstalter konzessionieren oder mit anderen Massnahmen für eine Differenzierung sorgen. Wir haben die Aufgabe, nur auszuschreiben, was auch ökonomisch vertretbar ist, und in diesem Sinn haben wir tatsächlich eine Verantwortung.

Die beschränkten technischen und ökonomischen Ressourcen führen in den meisten Regionen dazu, dass nur eine Konzession vergeben wird. Wie stellen Sie sich zur Möglichkeit der geteilten Frequenz, wie es jetzt im Aargau versucht wird? Publizistisch wären solche Lösungen eigentlich wünschbar, weil sie Vielfalt hervorbringen.

Das Experiment im Aargau zeigt die Grenzen auf. Die Erfahrungen sind nicht gerade ermutigend. Das Frequenzsplitting wird deshalb nur in Ausnahmefällen und ganz sicher nur auf freiwilliger Basis möglich sein. Der Normalfall muss sicher der sein, dass ein konzessionierter Veranstalter exklusiv über seine Frequenz verfügen kann. Im Hinblick auf die publizistische Vielfalt habe ich zwar gewisse Sympathien für die Teilung von Frequenzen, aber man muss einfach sehen, dass zwischen Theorie und Praxis oft Welten liegen.

Zum Stichwort Networking: Manche Lokalradiomacher erhoffen sich viel davon. Das Gesetz ist jedoch restriktiv. Vom Ebenenmodell her ist Networking im Prinzip nicht erwünscht. Welche Möglichkeiten der Zusammenarbeit für Lokalradios sehen Sie?

Die definitive Konzessionierung macht nicht *tabula rasa*, sondern optimiert den status quo

Das Verfahren der Konzessionierung ist offen und transparent

Es werden nur Sender mit einer ökonomisch vertretbaren Basis konzessioniert

Frequenzsplitting kommt nur ausnahmsweise in Betracht, obschon es ein Beitrag zur Vielfalt sein könnte

Akzent: Lokale Öffentlichkeit

Die Maxime des Gesetzes sagt eigentlich, der lokale Charakter der Lokalradios dürfe nicht gefährdet werden. Dies wäre wohl der Fall, wenn sich die Eigenleistung eines Radios auf ein kleines lokales Fenster beschränken und das Programm zur Hauptsache aus einem nationalen "Mantel" bestehen würde. Es gibt aber Möglichkeiten wie gemeinsame Nachtprogramme oder gemeinsame nationale und internationale Nachrichten, die mit dem Gesetz durchaus zu vereinbaren sind.

Bis jetzt hat ja die SRG zum Teil diese Funktion erfüllt, indem sie grosse Teile ihres Programms für ein Butterbrot zur Verfügung stellte. Nun zieht sie diese Unterstützung der Lokalradios zurück. Haben Sie versucht, die SRG von der Kehrtwendung abzubringen?

Die SRG ist selbstverständlich frei in dieser Sache. Ob das klug war, sei dahingestellt – es liegt nicht an mir, das zu beurteilen. Klar ist, dass die SRG nicht verpflichtet ist, den Lokalsendern Programme praktisch zum Nulltarif zur Verfügung zu stellen.

Gedenken Sie vom Bakom aus auf die Kooperationspläne der Lokalradios Einfluss zu nehmen?

Das überlassen wir den Lokalradios. Es ist nicht an uns, gesetzlichen Vorschriften zu machen. Wir haben allenfalls zu prüfen, ob Kooperationsformen gesetzeskonform sind.

Kommen wir zum Schluss noch zum Gebührensplitting. Unter ordnungspolitischem Gesichtspunkt sind Gebührenanteile für Private eine Krücke, mit der man versucht, den unlösbaren Gegensatz zwischen politischen Optionen und Marktgegebenheiten zu mildern. Nun haben Sie die Entscheide gefällt, wer wieviel Geld aus der Gebührenekasse bekommt. Als interessierter Beobachter bekommt man den Eindruck, das Verfahren sei etwas geheimniskrämerisch. Man erfährt zwar, welche Radios Beiträge bekommen, aber nicht, wieviel sie bekommen und vor allem nicht, mit welcher Begründung im einzelnen Fall.

Die Öffentlichkeit ist über das Verfahren genau informiert worden. Da muss ich den Vorwurf der Geheimniskrämerei entschieden zurückweisen. Die konkreten Zahlen allerdings dürfen wir aus Datenschutzgründen nicht bekanntgeben. Das bleibt dem Bezüger überlassen, ob er die Höhe des erhaltenen Beitrags bekanntgeben will oder nicht. Er muss die Möglichkeit haben, den Betrag geheimzuhalten, weil ihm allenfalls wirtschaftliche Nachteile drohen, wenn zum Beispiel Konkurrenten oder Geschäftspartner aus der Höhe der Unterstützung Rückschlüsse über seine wirtschaftliche Lage ziehen. Am Ende des Geschäftsjahres muss der Veranstalter dann aber seine Rechnung offenlegen und so natürlich auch die Höhe des Splitting-Beitrags bekanntgeben.

Dennoch: Die Lokalradios bekommen öffentliche Gelder für einen öffentlichen Auftrag. Der Vergleich mit der Filmförderung liegt nahe, wo man genau erfährt, wer mit welcher Begründung wieviel Förderungsgeld erhält. Aus dieser Parallellität sehen wir nicht ein, weshalb es bei den Lokalradios anders ist.

Wir haben diesen Punkt mit den Datenschutzexperten des Bundes genauestens diskutiert. Das Ergebnis war eindeutig: Wir dürfen das Geheimhaltungsinteresse der Lokalradios nicht verletzen.

Das erstaunt uns deshalb, weil ein Filmschaffender durchaus die gleichen Interessen geltend machen könnte. Das Verfahren für die Festlegung der Splitting-Beiträge wurde – das sei zugegeben – öffentlich erläutert. Was man aber nicht erfährt, sind die Bedingungen, unter denen im einzelnen Fall eine Unterstützung zugesprochen wird. Es wäre durchaus im öffentlichen Interesse, diese Begründung zu kennen.

Ich halte daran fest: Das Verfahren ist plausibel und transparent. Der Empfänger kann Punkt für Punkt überprüfen, wie sich der ihm zugesprochene Betrag zusammensetzt. Einerseits werden mit dem Gebührensplitting Standortnachteile abgegolten, andererseits soll das Programm im besonderen öffentlichen Interesse liegen. Hier liegt das Problem: Wie bekommen wir die qualitativen Programmleistungen in den Griff? Die Kriterien der Verordnung – Eigenproduktion, Lokalbezug,

Das Gesetz lässt Networking zu z.B. für Nachtprogramme oder für nationale und internationale Nachrichten

Die Gebührensplitting-Beträge bleiben aus Gründen des Datenschutzes geheim

Die Festsetzung der Gebührensplitting-Beträge beruht auf überprüfbaren Kriterien der Standortnachteile und der Programmleistungen

sprachliche Minderheiten – sind umgesetzt worden in einen Fragebogen. Mit diesem Fragebogen haben die Lokalradios eine Stichwoche ihres Programms selbst bewertet, um die spezifischen Programmleistungen, die das "besondere öffentliche Interesse" ausmachen, erfassen zu können. Standortnachteile sind definiert durch weniger als 150'000 Einwohner im Verbreitungsgebiet und besonders hohe Kosten der technischen Verbreitung. Diese Kriterien sind klar, und auf ihrer Grundlage ist die Begründung im Einzelfall leicht zu erbringen.

Wie weit gehen ihre Kontrollbefugnisse gegenüber unterstützten Veranstaltern? Können Sie, statt nur Budgets, Jahresrechnungen und Bilanzen einzusehen, eine regelrechte Wirtschaftsprüfung vornehmen?

Lokalradios sind, wenn sie Gebührenbeiträge erhalten, selbstverständlich einer strengeren Finanzaufsicht unterworfen, analog zur SRG.

Analog zur SRG – heisst dies, sie sind der Finanzaufsicht des Bundes unterstellt?

Für die Finanzaufsicht ist bei der SRG das Departement und bei den Lokalradios das Bakom zuständig. Bei Bedarf können wir die Eidgenössische Finanzkontrolle mit der Rechnungsprüfung beauftragen. Wir haben die rechtlichen Mittel, die wirtschaftliche Verwendung der Gebührenanteile bei den Lokalradios zu kontrollieren. Und wir werden das auch tun müssen.

Die Radios haben ihre Programme anhand eines Fragebogens selbst bewertet. Dabei gab es in vielen Punkten einen Ermessensspielraum. Da man nach den diversen Rügen des Presserats wegen Verstössen von Lokalradios gegen Sponsoring- und Werbevorschriften annehmen muss, dass einige Veranstalter mit Regeln und Ermessensfragen large umgehen, weckt diese Vertrauensseligkeit gewisse Fragen. Es könnte sogar zu einer ungewollten Komplizenschaft des Bakom mit den Lokalradios kommen, denn das Bakom ist ja auf die Bewertung der Programme angewiesen und kann sie selbst nicht durchführen.

Wir gehen nicht vom Prinzip Misstrauen aus. Wer falsche Angaben macht in einem Gesuch um Gebührenbeiträge, macht sich schlicht strafbar. Ich glaube nicht, dass in grossem Stil und bewusst falsche Angaben geliefert worden sind. Zudem haben wir den Fragebogen unter anderem in Zusammenarbeit mit den Lokalradios entwickelt, sodass eine eindeutige Beantwortung in der Regel bestimmt möglich war. Wenn uns in den Selbstdeklarationen etwas unklar oder fragwürdig erschien, haben wir selbstverständlich mit den Lokalradios Rücksprache genommen. Wir haben unser möglichstes getan, Fehler zu eliminieren und dafür zu sorgen, dass überall mit der gleichen Elle gemessen wird.

Eine – vielleicht nicht beabsichtigte – Konsequenz des Gebührensplittings ist, dass die Werbefinanzierung nun auch vom Gesetz zum Normalfall erhoben wird. Beiträge werden grundsätzlich als Ergänzung zur Werbefinanzierung ausgerichtet. Andere Finanzierungsarten werden dadurch zu Luxusmodellen abgestempelt. Könnte man nicht mit einem zusätzlichen Kriterium diesen anderen Finanzierungsarten gerecht werden?

Zu diesem Punkt ist das Postulat Chevallaz im Nationalrat hängig; es ist am Bundesrat, dazu Stellung zu nehmen. Das Parlament mit dem Gesetz und der Bundesrat mit der Verordnung haben das Gebührensplitting so ausgestaltet, dass jeder Veranstalter versuchen muss, die lokal vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Erst wenn dies nicht reicht, soll subsidiär im Sinn der Restfinanzierung das Splitting zum Zuge kommen. Die Mitfinanzierung alternativer Angebote – zum Beispiel werbefreie Programme in bevölkerungsreichen Agglomerationen – wurde im Verlauf der parlamentarischen Beratungen nur am Rande thematisiert.

Wir danken Ihnen für das Gespräch.

Die Verwendung der Gebührenanteile bei den Lokalradios wird kontrolliert

Das Bakom prüft die Selbstdeklaration der Lokalradios soweit möglich

Unterstützt werden nur Lokalradios, die ihre Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben