

Technische Entwicklung
forciert ordnungspoli-
tische Überlegungen

Regionalisierungskonzept
versus Integrationsfunk-
tion?

Otfried Jarren / Manfred Knoche*

MIT DEM HÖRFUNK INS LOKALE

Grundlagen und Ansatzpunkte für Versuche mit drahtlosem Lokalhörfunk in der Bundesrepublik

Seit der Arbeit der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) konzentrierte sich die medienpolitische Diskussion in der Bundesrepublik zunächst auf die Nutzungsmöglichkeiten der Breitbandkommunikation, besonders auf das Kabelfernsehen. Die rasche technische Entwicklung im Bereich der Satellitentechnologie zwingt die politisch Verantwortlichen zu neuen ordnungspolitischen Überlegungen – auch über den nationalen Rahmen hinaus.

Rundfunkpolitische Ausgangssituation

Die Entscheidung des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger (BDZV), sich bei Radio Luxemburg an einem Fernsehprogramm zu beteiligen, das per Satellit auch in die Bundesrepublik ausgestrahlt und aus Werbung finanziert werden soll, hat zu einer Aktualisierung der Debatte geführt. Die Diskussion wird darüber hinaus beeinflusst durch die Erprobung neuer publizistischer Angebote bei den laufenden Feldversuchen zu Bildschirmtext und Videotext, die Konsequenzen für die bestehende Medienstruktur haben können.

Im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung über die Zulassung kommerzieller Programmanbieter wurden die Rundfunkanstalten gezwungen, verstärkt über die Funktion und Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Zukunft nachzudenken. Mehr und mehr wurde dabei der bürgernahe Rundfunk, der "allen gehört", propagiert, und es begann die Diskussion über Programmreformmaßnahmen, die ohne den Einsatz neuer Techniken möglich sein sollen ("Innovation ohne neue Medien").

Damit wird ein 1973 von der ARD entwickeltes Konzept, in die Vollprogramme regionale und subregionale "Fensterprogramme" zu integrieren, mit größerem Nachdruck verfolgt. Der schon zuvor erkannten Gefahr, daß die elektronischen Medien als Anbieter von hochstandardisierten und universal orientierten Programmen an den Bedürfnissen und Erwartungen der Bürger sowie der politischen, kulturellen und sozialen Institutionen vorbei produzieren könnten, sollte durch eine verstärkte Regionalisierung/Subregionalisierung begegnet werden. (1) So sehr auch die medienpolitische und programmpolitische Notwendigkeit von Regionalisierung erkannt wird, zumal Regionalität eine in den Staatsverträgen festgeschriebene Aufgabe der Anstalten ist, so wird zugleich vor einer Zersplitterung der Programmleistung gewarnt. Die integrative Funktion des Rundfunks als gesellschaftspolitische Aufgabe und zentraler Wert in der zukünftigen ordnungspolitischen Debatte für die Organisation des Mediensystems in der Bundesrepublik gilt als ein Baustein einer "Rundfunkphilosophie". (2)

Probleme ergeben sich bei den Überlegungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik zur Verbesserung der regionalen Berichterstattung. Wenn – wie als Anspruch formuliert – Nahwelt vermittelt und lokale Identität oder politische Öffentlichkeit hergestellt werden sollen, so kann das Lösungskonzept eines Regional-

* Dr. Manfred Knoche ist Hochschulassistent, Otfried Jarren wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Publizistik, Fachbereich Kommunikationswissenschaften, der FU Berlin.

oder Subregionalfunks allenfalls Verbindungen zwischen Ereignissen und Problemen in den verschiedenen Kleinräumen herstellen helfen und das Exemplarische dieser Vorgänge einer größeren Allgemeinheit vermitteln.

Lokalfunk-Experimente der Rundfunkanstalten

Vor allem aus medienpolitischen Gründen kamen alle Pläne von Landesrundfunkanstalten, den „Einstieg ins Lokale“ zu versuchen, nicht über das Diskussionsstadium hinaus. 1974 wollte der damalige Intendant von Radio Bremen, Klaus Bölling, mit einem „Modellversuch Kabelfernsehen“ in Bremen-Vahr „ein Fenster zum Nachbarn“ durch ein täglich fünfzehnminütig ausgestrahltes Fernsehprogramm aufstoßen. Der „Einstieg ins Lokale“ wurde auch bei dem vom Hessischen Rundfunk geplanten Großversuch in Kassel, der 1975 zu heftigen politischen Kontroversen führte, vom Kabel abhängig gemacht. Im Mittelpunkt stand auch hier ein lokales Fernsehprogramm. Daneben gab es Überlegungen für ein lokales Hörfunkprogramm. Das Kasseler Projekt wurde in Erwartung der Arbeitsergebnisse der KtK zurückgestellt und schließlich ganz aufgegeben.

**Medienpolitische Gründe
verhinderten „Einstieg
ins Lokale“**

Experimente mit drahtlosem lokalen Hörfunk blieben eine Seltenheit: So strahlte im Frühjahr 1979 anlässlich der Frankfurter Messe der Hessische Rundfunk zusätzlich zu seinen drei Hörfunkprogrammen im Frankfurter Raum über einen schwachen UKW-Sender (Senderradius: ca. 15 Kilometer) an insgesamt vier Tagen ein Programm für Messebesucher mit Musik-, Kurzinformationen, Veranstaltungshinweisen, Messereportagen und Lokalnachrichten aus. Ähnliches hatten zuvor der Norddeutsche Rundfunk (Industriemesse Hannover), der Saarländische Rundfunk (Saarmesse) und der Sender Freies Berlin anlässlich einer Funkausstellung erprobt.

**Experimente mit lokalem
Hörfunk**

Neben diesen Versuchen zur Versorgung von Kleinräumen mit Rundfunkprogrammen, die vor allem technisch motiviert waren, sind im Zuge der Regionalisierungs- und Subregionalisierungsbemühungen neue Programmangebote für bestimmte Räume entstanden. Angesichts des erfolgreichen Versuchs mit „Kurpfalz-Radio“ will der Süddeutsche Rundfunk ein weiteres „Programmfenster“ im Großraum Stuttgart/Ulm/Aalen öffnen. Der Südwestfunk plant für Mainz ein „City-Programm“ und folgt damit dem Sender Freies Berlin („Radio Berolina“) und dem Bayerischen Rundfunk, der mit seiner „Citywelle“ den Großraum München mit spezielleren Informationsangeboten versorgt. Eine ähnliche Funktion übernimmt seit kurzem das Hamburger Studio des Norddeutschen Rundfunks.

**Versorgung lokaler Räume
mit dem bestehenden
Sendernetz nicht möglich**

Zweifellos sind die vorliegenden Konzepte nicht unter dem Sammelbegriff „Lokalfunk“ zusammenzufassen. Denn die publizistische Versorgung kleinster lokaler und sublokaler Räume ist mit dem bestehenden Sendernetz rundfunktechnisch nicht möglich und programmpolitisch auch nicht intendiert. Die Programmangebote beispielsweise für die Großräume München und Hamburg stellen allerdings – auch bei derzeit noch geringen Sendezeiten – mit Blick auf die jeweils vorfindbare Pressestruktur eine interessante Veränderung in Richtung Lokalisierung dar, zumal es sich im Gegensatz zu anderen Subregionen um geschlossene Räume (Verwaltungseinheiten) handelt.

„Freie Radios“ und die Entwicklung im Ausland

Bereits die kommerziell orientierten Piratensender der 60er Jahre, in deren Programmen Popmusik dominierte, zwangen einige westeuropäische Rundfunkanstalten zu Pro-

Herausforderung durch "Piratensender" und "Freie Radios"

grammänderungen im Hörfunk (neue Musikprogramme, neue Formen der Moderation, Magazinsendungen). Eine ähnliche Herausforderung stellten die zunächst in Italien und Frankreich arbeitenden illegalen Sender („Piratensender“, „Freie Radios“) dar. Sie entstanden vor allem dort, wo politische und soziale Konflikte auftreten. Die „Rundfunk-Piraten“ versuchen, in diese Auseinandersetzungen mit Hilfe des Radios aktiv einzugreifen, indem sie über Aktionen berichten, Termine und Planungen bekanntgeben sowie Informationen aus der Sicht der betroffenen Gruppen einem größeren Publikum zu vermitteln versuchen. (3) Sie liefern damit eine Ergänzung zu den vorhandenen Kommunikationsmitteln politischer Gruppen. Ihr Anspruch ist mit dem der Redakteure von Alternativmedien vergleichbar.

Erfahrungen mit lokalem Hörfunk im Ausland sind aufgrund unterschiedlicher politischer und ökonomischer Bedingungen, besonders wegen der im Vergleich zur Bundesrepublik unterschiedlichen Mediensysteme, nur mit Einschränkungen übertragbar. Sie können jedoch durchaus als Anschauungsmaterial für die technischen, finanziellen, politischen, organisatorischen und programmlichen Realisierungsmöglichkeiten dienen.

Lokalfunk-Tradition in Großbritannien

Eine relativ lange Lokalfunk-Tradition besteht in Großbritannien. Dort wurden zunächst von 1967 bis 1969 Experimente mit acht BBC-Lokalsendern durchgeführt, bis 1973 20 BBC-Lokalsender und zwischen 1973 und 1976 19 kommerzielle Lokalsender (Independent Local Radio: ILR) der Independent Broadcasting Authority (IBA) eröffnet. 1978/79 wurden noch zusätzlich Lizenzen für 24 Privatsender und zehn BBC-Sender genehmigt. (4) Die BBC-Lokalsender werden aus dem BBC-Etat finanziert; ihre Sendungen enthalten keine Werbung. Rund drei Viertel der Bevölkerung Englands werden durch diese Sender erreicht, die mit einem durchschnittlich zehnstündigen Programm pro Tag „Bürgernähe“ praktizieren. Für jeden BBC-Sender ist ein Local Radio Council mit Bürgern aus dem jeweiligen Sendegebiet eingesetzt.

Die kommerziellen ILR-Sender finanzieren sich ausschließlich aus Werbeeinnahmen; die lokale Werbung hat dabei einen Anteil von rund 50 Prozent. Träger der Sender sind Aktiengesellschaften; die Lokalpresse ist an allen ILR-Sendern jeweils mit Anteilen zwischen 20 und 30 Prozent beteiligt. Für die Errichtung der Sender wurden durchschnittlich rund zwei Millionen Mark benötigt. Die jährlichen Kosten für den Unterhalt der Sender betrugen 1975/76 je nach Größe des Senders zwischen 1,2 und 2,8 Millionen Mark. Seit 1978 arbeiten alle ILR-Sender mit Gewinn.

Zum Teil haben die Lokalsender große Verbreitungsgebiete zu versorgen, so daß sie eher als regionale oder subregionale Sender anzusehen sind. Entsprechende Planungen der BBC sehen daher die Einrichtung von kleineren selbständigen Stationen, von Unterstationen und von Kleinstationen („Nachbarschaftsradio“, von drei Mitarbeitern gestaltet) vor; Experimente mit einer Sublokalisierung wurden bereits 1975/76 durchgeführt; eine weitere Realisierung der Pläne ist aus Kostengründen zurückgestellt worden.

Aufbau eines Lokalfunk- Netzes in Schweden

In Schweden beschloß das Parlament 1975 ein landesweites regionales und lokales Hörfunknetz aufzubauen. Mittlerweile sind 24 regionale/lokale Hörfunkstationen eingerichtet, für jede Provinz eine. Träger dieser Stationen ist eine unabhängige Tochtergesellschaft (eigene Verwaltung, eigener Etat) der halbstaatlichen Aktiengesellschaft Sveriges Radio AB. Kommerziellen Rundfunk und Werbesendungen gibt es in Schweden nicht. Die Lokalstationen werden aus dem Rundfunkgebührenaufkommen der Muttergesellschaft finanziert. Auch in Schweden wird der geringe Grad der Dezentralisierung des lo-

kalen Hörfunks beklagt; im strengen Sinne handelt es sich nur um einen regionalen Hörfunk (die Sendegebiete haben oft einen sehr großen Umfang). Deshalb wird es auch dort für notwendig gehalten, Subsender für kleinere Gebiete zu schaffen. In diese Richtung geht ein Versuch, der 1979 – befristet auf zwei Jahre – begonnen wurde. Außerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurden in 15 Gemeinden lokale Hörfunkstudios („Nah-Radios“) eingerichtet, die ausschließlich von lokalen gesellschaftlichen Organisationen (Verbände, Parteien, Kirchen, Vereine etc.) betrieben werden dürfen. Die Programme werden aus Mitgliedsbeiträgen der 200 beteiligten Organisationen finanziert.

In Italien hatte im Juli 1976 das Verfassungsgericht das Rundfunkmonopol des Staates für den lokalen Bereich für verfassungswidrig erklärt und ein Recht auf privaten lokalen Rundfunk verkündet. Mitte 1980 gab es rund 3 350 private Hörfunksender. Etwa zwei Drittel der Sender sind kommerziell orientiert, d. h. sie bieten vornehmlich unterhalten- de Sendungen an und finanzieren sich ausschließlich aus Werbeeinnahmen. Die restli- chen Sender, organisiert in der Dachorganisation FRED (Federazione Radio Emittenti Democratiche), sind politisch engagiert und nicht profitorientiert (politische und soziale Gruppen, Parteiorganisationen). Ursprünglich war als Kriterium für die Lizenzvergabe für lokale Hörfunksender ein Senderradius von 15 bis 20 km festgesetzt; mittlerweile haben sich große Senderketten und -kartelle etabliert. Nach Expertenmeinungen wird der Anteil der Lokalprogramme bei den kommerziellen Sendern noch unter die augen- blicklichen 20 bis 30 Prozent gehen, weil Lokalprogramme sich für die ökonomisch notwendige Zielsetzung der größtmöglichen Zirkulation der Programme nicht einsetzen lassen: Lokalprogramme lassen sich nicht weiterverkaufen.

Italien: Senderketten und -kartelle

Eine entgegengesetzte Entwicklung ist in Frankreich zu beobachten. Die ständige Zu- nahme von Piratensendern veranlaßte die französische Regierung 1978 zu einer Ver- schärfung des staatlichen Rundfunkmonopols und zu intensiven Strafverfolgungsmaß- nahmen. Doch diese Initiativen konnten die seit 1977 feststellbare Entwicklung zugun- sten illegal betriebener lokaler Hörfunksender nicht wirksam unterbrechen. 1979 begann deshalb die für regionale Rundfunkversorgung zuständige ORTF-Nachfolgegesellschaft France Régions 3 mit der versuchsweisen Einführung regionaler Hörfunkprogramm- angebote in ausgewählten Regionen. Die Sender bieten unter Aufsicht öffentlicher und staatlicher Organe täglich Informations- und Unterhaltungssendungen zu lokalen und re- gionalen Ereignissen an.

Frankreich: Versuch mit regionalem Hörfunk

Medienpolitische Positionen zum Lokalhörfunk in der Bundesrepublik

Überlegungen zur Realisierung eines lokalen Rundfunkprogramms in der Bundesrepu- blik müssen sich zunächst am medienpolitischen Status quo orientieren, der von zwei Essentials bestimmt wird:

- Private Lokalsender sind gesetzlich ausgeschlossen.
- Lokale Programmangebote der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten gibt es nicht. Sie sind auch nach den erklärten rundfunkpolitischen Leitlinien der ARD in nächster Zukunft nicht zu erwarten.

Ausgangssituation in der BRD

Angesichts dieser medienpolitischen Konstanten sind Befürworter eines lokalen Rund- funks zwangsläufig Kritiker des bestehenden Rundfunksystems. Dies drückt sich in der Forderung entweder nach Zulassung eines Privatfunks oder nach Veränderung bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus.

Befürworter eines lokalen Rundfunks = Kritiker des bestehenden Systems

Befürwortung aus unterschiedlichen Motiven

Die Forderung nach Zulassung eines privatwirtschaftlich organisierten Lokalfunks wurde bereits 1971 vom BDZV in seiner Denkschrift „Lokalrundfunk und Presse“ erhoben; lokaler Rundfunk müsse den privatwirtschaftlichen Zeitungsverlagen überlassen bleiben. (5) Begründet wurde dies damals mit der zu erwartenden Erschließung zusätzlicher Frequenzen im 12-Gigahertz-Bereich und über Hochfrequenzkabel, die Möglichkeiten der kleinräumigen Rundfunkversorgung eröffnen sollten. Die Hoffnungen der Verlegerorganisation beruhten, wie sich herausstellte, auf Fehleinschätzungen der technischen Möglichkeiten. Das Interesse an einem drahtlosen lokalen Hörfunk verlagerte sich deshalb seit Mitte der 70er Jahre hin zu Ansprüchen auf die Beteiligung an einem kabelgebundenen Lokalprogramm, besonders an einem lokalen Kabelfernsehprogramm. Parallel dazu geht es primär darum, weiterhin lokale Programmbote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, vor allem aber lokale Werbung zu verhindern. In Übereinstimmung mit den Interessen des BDZV wird von seiten der CDU die möglichst schnelle Einführung von kabelgebundenem Rundfunk propagiert, wobei lokaler Hörfunk auch als kommerzieller Rundfunk möglich sein soll.

Aus gänzlich anderen Motiven und mit wesentlich anderen Realisierungsvorschlägen wird von verschiedenen Gruppen die Zulassung privater Lokalsender als „Freie Radios“ bzw. „Alternativfunk“ gefordert. Gemeinsam ist diesen Bemühungen, daß sie – auch unter Hinweis auf die Entwicklung im Ausland – davon ausgehen, daß privat und kommerziell nicht zwangsläufig identisch sein müssen. Die Zulassung von privaten, aber nicht kommerziell ausgerichteten Lokalsendern wird vielmehr gerade als Möglichkeit angesehen, eine Alternative zu drohendem Kommerzfunk und zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu schaffen.

Die SPD hat 1971 ausdrücklich die Einführung von lokalen Rundfunkprogrammen in der Bundesrepublik empfohlen. (6) Allerdings sollten nach Auffassung der Sozialdemokraten keine privatwirtschaftlich betriebenen Lokalsender als selbständige Einheiten neu geschaffen werden, sondern es wurde als Aufgabe der bestehenden Rundfunkanstalten angesehen, lokale Programme zusätzlich anzubieten. Nach fast zehn Jahren, in denen sich bekanntlich nichts in dieser Richtung bei den Rundfunkanstalten tat, beschränkten sich die sozialdemokratischen Fraktionsvorsitzenden der Länderparlamente jüngst auf die Bekräftigung der alten Forderung: „Auch im Hinblick auf die im lokalen und regionalen Bereich zunehmende Pressekonzentration muß daher lokale und regionale Berichterstattung von Hörfunk und Fernsehen erweitert werden. Neue Formen lokaler und regionaler Berichterstattung sollen von den Landesrundfunkanstalten erprobt werden. Dazu bedarf es nicht des Kabelfernsehens.“ (7) Diese rundfunkpolitische Forderung nach einem Engagement der Rundfunkanstalten im Lokalbereich hatte bereits die „Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum“ erhoben. Sie stellte schon Anfang 1970 fest, daß „die Vernachlässigung des Lokalen doch kein notwendiges Gesetz des Rundfunks“ (8) sei. Als wichtige Aufgabe des regionalen Hörfunks wurde es angesehen, für eine größere Meinungsvielfalt in den Gebieten zu sorgen, in denen die Presse erheblich konzentriert ist.

Selbstbeschränkung des Rundfunks aus Rücksicht auf lokale Tageszeitungen

Während die bisher genannten medienpolitischen Positionen dadurch gekennzeichnet sind, daß sie mehr oder weniger nachdrücklich die Einrichtung eines lokalen Hörfunks für notwendig erachten, plädieren im Gegensatz dazu die ARD-Rundfunkanstalten bislang dafür, *keinen* Lokalfunk zu etablieren, weder als Privatfunk noch als Angebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Diese Selbstbeschränkung basiert auf einer Rücksichtnahme auf die Interessen der Verleger von lokalen Tageszeitungen. Zwischen den ARD-

Intendanten bestand damals Übereinstimmung in folgenden Fragen: „1. Die Rundfunkanstalten haben nicht die Absicht, lokale Sender mit lokalen Vollprogrammen zu betreiben. 2. Die Rundfunkanstalten denken nicht an Rundfunkwerbung für lokale Produkte und Dienstleistungen. 3. Die lokale Aufteilung von Rundfunkregionalprogrammen (Hörfunk und Fernsehen) ist nicht beabsichtigt. Davon unberührt bleibt allerdings die Möglichkeit einer späteren Aufteilung der Regionalprogramme in Subregionen (‘Fensterprogramme’)“ (9)

Zu dieser offiziellen Haltung der Rundfunkanstalten gibt es bis heute keine abweichenden Erklärungen. Verändert aber hat sich die medienpolitische Ausgangsposition.

- Die Aktivitäten des BDZV zeigen, daß die Zeitungsverleger auf Dauer nicht gewillt sind, sich an ein „Stillhalteabkommen“ mit den Rundfunkanstalten zu halten. Anzeichen dafür sind u. a. die Bemühungen um das Kabelfernsehen und die Pläne, sich am Aufbau eines kommerziellen Satellitenfernsehens durch Radio Luxemburg zu beteiligen.
- Zusätzlich werden in der Diskussion um lokalen Hörfunk Stimmen laut, die einen zwar „privaten“, aber dennoch nicht kommerziellen, sondern pluralistisch-genossenschaftlichen „freien“ Lokalhörfunk fordern.

Zum Bedarf an lokalem Hörfunk: Bestimmung von Kommunikationsräumen

Die Bestimmung von Kommunikationsräumen und die Ermittlung von dort vorfindbaren Informations- und Kommunikationsdefiziten bereitet große Schwierigkeiten. Die Gleichsetzung von „Region“ oder „lokalen Raum“ mit dem „Lebens- oder Kommunikationsraum“ der Menschen ist nicht möglich, ebenso wenig die Gleichsetzung von „lokal“ und „kommunal“. Darüber besteht in der wissenschaftlichen Diskussion Einigkeit. In der Politikwissenschaft wird die tatsächliche Verflechtung der verschiedenen Räume und politischen Entscheidungsebenen der Behauptung entgegengehalten, in den Gemeinden und Städten herrschten übersichtliche Verhältnisse, die die Identität der Bürger mit ihrem Lebensraum ermöglichten. Die Kommunal- und Regionalpolitik verfügt über geringe politische Entscheidungsspielräume bei wichtigen Infrastrukturmaßnahmen; nur im Rahmen „übertragener Aufgaben“ bestehen Handlungsspielräume. Dieser Entwicklung steht das demokratietheoretische Postulat von der Mitbestimmung und Mitentscheidung aller Bürger, zumindest auf der lokalen Ebene, gegenüber. Neu geschaffenen politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsgremien, zum Beispiel regionalen Planungsverbänden, fehlt zumeist der „kommunikative Unterbau“. (10)

Ähnliche Probleme ergeben sich bei den Versuchen der Regionalwissenschaften, zu sogenannten „ausgeglichenen Funktionsräumen“ zu kommen, um auf diese Weise eine Polarität zwischen „ländlichem Raum“ und „Ballungsraum“ zu verhindern. Zur Abgrenzung der Funktionsräume werden Kriterien wie räumliche Entfernung, Arbeitsmarkt- und Versorgungssituation im Wohn-, Dienstleistungs- und Freizeitbereich herangezogen. Ein Nachteil dieser zum Teil normativ orientierten Vorgehensweise ist, daß historisch gewachsene und vor allem im Wandel befindliche Verflechtungen nur unzureichend berücksichtigt werden.

Als ähnlich problematisch erweisen sich die Versuche von Kommunikationswissenschaftlern, auf der Basis von Medienstrukturen Kommunikationsräume zu bestimmen, zumal

Veränderte medienpolitische Ausgangsposition

Schwierigkeiten der Bestimmung von „Kommunikationsräumen“

Politikwissenschaftliche Ansätze

Kommunikationswissenschaftliche Ansätze

Ansätze der Stadt- und Gemeindesoziologie

dann, wenn das publizistische Angebot selbst keiner näheren Untersuchung unterzogen wird. Stuißer weist auf die Problematik hin: "Die typische Tageszeitung der Verdichtungsräume und die typische Struktur der Tagespresse in den ländlichen Gebieten gibt es nicht. Dazu sind die Verdichtungsräume zu eng begrenzt und die ländlichen Gebiete zu heterogen strukturiert. Dies hat noch weitere Gründe: Einerseits setzt sich die von der kernstädtischen Tagespresse in der Verbindung konstituierte Kommunikationsstruktur im angrenzenden Umland fort, und andererseits entwickeln sich in ländlichen Gebieten regionale Kommunikationsräume, die zumindest in ihrer Ausdehnung den Kommunikationsräumen großstädtischer Tageszeitungen gleichkommen. Im Ergebnis wird der Leser in der Provinz in der überwiegenden Zahl der Fälle von Tageszeitungen publizistisch versorgt, die ihrer Struktur und Erscheinung nach den Tageszeitungen entsprechen, die der Großstädter zu lesen bekommt." (11)

Stadt- und gemeindesoziologische Studien weisen auf einen weiteren Aspekt hin, der bei der Bestimmung von Kommunikationsräumen zu beachten ist: Gemeinden und Stadtteile bilden oft "nur noch räumlich, aber nicht mehr funktionell zusammengehaltene Ausschnitte aus einem vielschichtigen, wechselseitig abhängigen Beziehungsgefüge. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, den Begriff des Lokalen nicht auf die einzelne Gemeinde zu beziehen, sondern ihn generell zu fassen, nämlich als Umschreibung einer kleinräumigen Sozialordnung mit kulturell-symbolischer Bedeutung." (12)

Die Bestimmung von lokalen Kommunikationsräumen sollte über eine Medienanalyse (Bestandsaufnahme, Inhaltsanalyse, Medienprofil) hinausgehen und die vor- und nachgelagerten politischen und sozialen Prozesse berücksichtigen. Dabei ist den nicht-medialen, personalen Kommunikationsformen eine größere Beachtung zu schenken: Unvermittelte Kommunikation kann zweifellos heute noch als ein Kennzeichen des lokalen Kommunikationsraumes angesehen werden. Unterschiede zwischen eher ländlich oder städtisch strukturierten Räumen sind, auch wenn von keiner Dichotomie Stadt/Land mehr gesprochen werden kann, zudem mit Blick auf die mediale Versorgung von Bedeutung. So wäre der Frage nach der Schnittstelle zwischen unvermittelter und vermittelter Kommunikation ebenso nachzugehen wie zu prüfen, ob und in welchen thematischen Bereichen die Inhalte der unvermittelten Kommunikation sich aufgrund von Medieneinfluß gewandelt haben. (13)

Das Problem der Informations- und Kommunikationsbedürfnisse

Stärkerer Begründungszwang der Nützlichkeit/Notwendig- keit lokalen Hörfunks

Zur Begründung von Notwendigkeit oder Nützlichkeit eines lokalen Hörfunks in der Bundesrepublik ist es zweifellos nicht ausreichend, auf entsprechende Beispiele im Ausland und die medienpolitischen Positionen in der Bundesrepublik hinzuweisen. Daraus lassen sich vorwiegend nur normativ bestimmte Wünsche und Forderungen ableiten. Dies ist zwar in der Praxis häufig eine hinreichende Grundlage, um neue Medienangebote durchzusetzen, wenn sie von gesellschaftlich starken Kräften gewünscht werden (anschauliche Beispiele: Videotext, Bildschirmtext, Kabelfernsehen). Für weniger gewünschte Projekte wie lokales Hörfunkprogramm besteht dagegen ein stärkerer Begründungszwang. Gefordert werden im allgemeinen empirisch abgesicherte Nachweise *subjektiver* Informations- und Kommunikationsbedürfnisse nach *neuen* Medienangeboten in der Bevölkerung sowie der Nachweis *subjektiv* empfundener und *objektiv* bei den bestehenden Medienangeboten feststellbarer Informations- und Kommunikationsdefizite.

Danach müßten im vorliegenden Fall subjektive Informations- und Kommunikationsbedürfnisse nachgewiesen werden,

- die einerseits weder durch die bestehenden Medienangebote (Regionale Tagespresse, Stadtteilpresse, Regionalfunk etc.) noch durch Formen nicht-medialer, unmittelbarer Kommunikation in ausreichendem Maße erfüllt werden (können)
- und zu deren Erfüllung andererseits ein lokales Hörfunkangebot beitragen könnte.

In gleicher Weise müßte die Frage geklärt sein, welche lokalen Informations- und Kommunikationsdefizite objektiv bei den gegenwärtigen Medienangeboten festzustellen sind (Nicht-Berücksichtigung bestimmter Themenbereiche in der Tagespresse, einseitige Ausrichtung der Medieninhalte usw.) und ob ein lokales Hörfunkangebot (in welcher Organisationsform) geeignet sein kann, diese Defizite abzubauen.

All diese Nachweise können zur Zeit nicht ausreichend "beweiskräftig" erbracht werden. Es sind keine Ergebnisse *spezifischer*, auf Lokalfunk ausgerichteter prognostischer Untersuchungen verfügbar, die geeignet wären, die Notwendigkeit eines lokalen Hörfunks zu belegen. Dazu trägt einmal die auf diesem Feld vorhandene interessenbedingte Konstellation von Unternehmens-, Medien- und Forschungspolitik bei: Da offensichtlich unternehmens- und medienpolitische Erwägungen eine — auch versuchsweise — Einführung von lokalem Hörfunk als nicht opportun erscheinen lassen, wird auch — soweit uns bekannt — bislang eine diesbezügliche Forschung nicht initiiert und finanziert. Andererseits wird die Tatsache der nicht verfügbaren Forschungsergebnisse dann als Beleg dafür angeführt, daß eine Notwendigkeit für einen lokalen Hörfunk nicht erwiesen sei. Auffallend ist dabei allerdings: Versuche und Pilotprojekte mit "Neuen Medien" (Bildschirmtext, Videotext, Kabelfernsehen) werden in der Bundesrepublik gestartet, ohne daß vorab die Informations- und Kommunikationsbedürfnisse der Bürger bzw. die Informations- und Kommunikationsdefizite bei den bestehenden Medien gründlich erforscht wurden. Dies ist zwar richtigerweise kritisiert worden, diese Kritik blieb jedoch ohne Einfluß auf die praktische Entwicklung.

Bemühungen, die Notwendigkeit eines lokalen Hörfunks empirisch zu belegen, scheitern darüber hinaus jedoch an den forschungslogischen und -methodischen Grenzen der prognostischen Ermittlung von Kommunikationsbedürfnissen. Mit Recht hat Infratest bei der Vorlage einer im Auftrag der KtK durchgeführten Untersuchung "Kommunikationsverhalten und Kommunikationsnutzen" nachdrücklich darauf hingewiesen, die geäußerten Wünsche der Befragten seien "weit davon entfernt, verbindliche Vorhersagen des eigenen künftigen Verhaltens der Befragten zu sein". (14) Diese Einschränkung der Untersuchungsergebnisse wird mit dem geringen Bekanntheitsgrad neuer Kommunikationssysteme und einer fehlenden Erlebnis-Dimension zur Artikulierung von Bedürfnissen auf Seiten der Befragten begründet.

Selbst wenn also Forschung zur Ermittlung von Bedürfnissen nach lokalem Hörfunk initiiert würde, *bevor* es ein lokales Hörfunkangebot gibt, könnte allein schon aus methodischen Gründen nicht erwartet werden, daß damit schlüssige empirische Nachweise zur Rechtfertigung der Einführung eines lokalen Hörfunkangebotes gewonnen werden könnten. Dies gilt auch für Versuche, eine am Uses- und Gratifications-Approach bzw. am Nutzenansatz orientierte Forschung als Lösung für dieses Dilemma anzubieten. Deshalb "soll dem (sich in der deutschen Medienforschung schon anbahnenden) Mißverständnis entgegengewirkt werden, mit dieser Forschungsperspektive und diesem Untersuchungsansatz wäre ein neuer Deus ex machina der Medienforschung gefunden". (15)

Nachweis subjektiver Kommunikationsbedürfnisse gefordert

Nachweis des Abbaus von Informationsdefiziten gefordert

Nachweis empirisch kaum möglich

Auch der Nutzenansatz bietet keine Lösung

Kritikpunkte am Nutzenansatz

Um falsche Hoffnungen und Forderungen hinsichtlich einer Ermittlung von Informations- und Kommunikationsbedürfnissen im Zusammenhang mit lokalem Hörfunk zu vermeiden, seien hier wegen der grundsätzlichen Bedeutung in der gebotenen Kürze notwendige Kritikpunkte am Nutzenansatz angeführt:

- Als Grundannahme dieses Ansatzes steht das Postulat vom "aktiven" Mediennutzer, d. h. es wird behauptet, Mediennutzung sei im wesentlichen aktives soziales Handeln des Rezipienten, ausgerichtet an seinen subjektiven Motiven, mittels Nutzung bestimmter Medienangebote bestimmte Bedürfnisse zu befriedigen. In dieser Sichtweise wird zu Unrecht ausgeblendet, daß es – nicht nur theoretisch – die Phänomene der "Bedürfnisweckung" bzw. der "Bedürfnissteuerung" gibt (16), d. h. daß menschliche Bedürfnisse in nicht unwesentlichem Maße in Abhängigkeit vom jeweiligen "Angebot" (also Kommunikationsbedürfnisse auch abhängig vom Medienangebot) entwickelt, besonders aber artikuliert werden und sich abhängig davon in konkretem Nutzungsverhalten niederschlagen. Vertretbar wäre demnach allenfalls die Annahme von einem *aktiv-reagierenden* sozialen Handeln.
- Relativ unbeachtet bleibt beim Nutzenansatz der Einfluß der gesellschaftlichen Konstitution von Bedürfnissen, d. h. ihrer objektiven Bedingtheit.
- Zu kritisieren ist auch die Annahme, Bedürfnisse und Vorstellungen über geeignete Mittel zur Bedürfnisbefriedigung seien stets bewußt und von Befragten verbalisierbar. In Wirklichkeit muß man auch von *latenten*, den Betroffenen nicht bewußten oder von ihnen nicht artikulierbaren Bedürfnissen ausgehen, gleichfalls von *potentiellen*, aktuell (noch) nicht vorhandenen Bedürfnissen, insbesondere bei der prognostischen Forschung zu potentiellen Medienangeboten.
- Der Nutzenansatz leidet bei der Umsetzung in konkrete Forschungsschritte unter großen Operationalisierungsproblemen, die die Gültigkeit der Ergebnisse negativ beeinflussen. Aufgrund der gängigen Erhebungstechnik, die Befragten auf vorformulierte, sehr allgemein gehaltene Bedürfnis-Statements *reagieren* zu lassen, werden in Wirklichkeit die Bedürfnishorizonte der jeweiligen Forscher widerspiegelt und nur *Reaktionen* auf *bestehende* Programmangebote abgefragt.
- Im Zentrum des Ansatzes steht die Ermittlung von Medienfunktionen (Gratifikationen); es soll ermittelt werden, welche Gratifikationen die Mediennutzung den Rezipienten tatsächlich bringt. Da aber die Ermittlung der Medienfunktionen unabhängig davon ist, wie die Befragten die Medien tatsächlich nutzen, werden im Grunde nur *Medienimages* ermittelt.

Lokalhörfunk-Versuche mit entsprechender Begleitforschung als Lösung

Es wäre angesichts der geschilderten Realität der Medien- und Forschungssituation zwar im Prinzip wünschenswert, aber ausgesprochen ungewöhnlich und von daher geradezu unbillig, wenn ausgerechnet allein die versuchsweise Einführung von lokalem Hörfunk erst dann als "gerechtfertigt" zu betrachten sei, wenn genügend beweiskräftige empirische Nachweise von Kommunikationsbedürfnissen und -defiziten im lokalen Bereich vorliegen. Angemessener wäre es, ähnlich wie bei den Subregionalisierungsversuchen und bei den Versuchen zu "Neuen Medien" lokale Hörfunkprogramm-Angebote einschließlich der dazu notwendigen Begleitforschung in Form von Versuchsprojekten zu starten. Diese Begleitforschung müßte allerdings über die bislang übliche Mediennutzungsforschung (Reichweite, Beurteilung der Medien etc.) hinausgehen und gleichzeitig in ihrer Anlage die Schwachpunkte der Nutzenansatzforschung vermeiden.

Hinweise für Lokalfunk aus der Mediennutzungsforschung

Sieht man einmal von dieser grundsätzlichen Problematik ab, so ist man bezüglich der Rechtfertigung lokaler Hörfunkprogramme sogar in einer vergleichsweise günstigen Lage, bereits mit empirischen Forschungsergebnissen argumentieren zu können, ohne daß es bislang in der Bundesrepublik spezielle Lokalfunk-Forschung gab. Anhaltspunkte für vorhandene Bedürfnisse nach lokalem Hörfunk, zumindest für die Rechtfertigung eines Lokalhörfunk-Versuches lassen sich aus diversen Mediennutzungsstudien gewinnen.

Anhaltspunkte für Bedürfnisse nach lokalem Hörfunk aus Mediennutzungsstudien

So ergab beispielsweise eine vom WDR durchgeführte Befragung von Hörern der WDR-Regionalsendung, daß 76 Prozent der Hörer an Hörfunksendungen mit Berichterstattung aus dem eigenen Ort stärker interessiert sind und 58 Prozent an einer Berichterstattung aus der Nachbarschaft ihres Wohnortes, jedoch nur knapp 20 Prozent sich für Ereignisse aus einer weiter entfernten Ortschaft interessieren. (17) Etwa jeder vierte Hörer kritisiert, in den Regionalsendungen werde zu wenig über die kleineren Städte und das Land berichtet. Zu berücksichtigen ist dabei noch: Die Einwohner von kleineren Ortschaften, die nicht zum Ballungsgebiet größerer Städte gehören, waren in der Befragten-Stichprobe unterrepräsentiert, weil sie in geringerem Maße Hörer des Regionalfunks sind. Das trägt zur Erkenntnis bei, daß die Regionalsendungen für Bewohner außerhalb der Ballungsgebiete nicht attraktiv sind, weil ihre Berichterstattung den engeren lokalen Bereich nicht ausreichend berücksichtigt. Auch weitere, im Auftrag der Rundfunkanstalten als Begleituntersuchungen zum Regional- bzw. Subregionalprogramm durchgeführte Befragungen belegen übereinstimmend den Wunsch nach stärkerem subregionalen bzw. lokalen Programmbezug im Hörfunk. (18)

Eingeschränkte Aussagekraft demoskopischer Ergebnisse

Die Aussagekraft dieser Studien wird durch zwei Faktoren eingeschränkt: Zum einen sind die Begriffe "regional", "subregional" und "lokal" in den Fragen nicht trennscharf verwendet, so daß man kaum erwarten kann, daß befragte Hörer ihre Antworten an nicht einsichtigen Unterscheidungen in verschiedene "Nähräume" ausrichten können. Ein festgestelltes Bedürfnis nach "Subregionalisierung" scheint daher in der Sicht der Befragten eher ein Bedürfnis nach "Lokalisierung" zu sein. Diesen Schluß legt auch der fast ausschließlich synonyme Gebrauch der Begriffe "subregional" und "lokal" in den Untersuchungsberichten nahe.

Zum anderen ist es erfahrungsgemäß für Befragte fast unmöglich, Interesse oder Desinteresse an Medienangeboten zu bekunden, über die sie keine klaren Vorstellungen haben können, weil es diese noch nicht gibt und sie diese folglich noch nicht erleben konnten. Das bedeutet auch: Solange die Zeitungen das regionale und lokale Informationsmonopol haben, ist es nicht verwunderlich, wenn bei Befragungen immer wieder ermittelt wird, daß die Zeitung von fast allen als das beste Informationsmittel für das Geschehen in der "näheren Umgebung" geschätzt wird, der Hörfunk dagegen von kaum jemandem. Dies berechtigt noch lange nicht zu der Schlußfolgerung, der Hörfunk sei von der Bevölkerung nicht als lokales Informationsmedium gewünscht.

Gängige, auf Ergebnisse demoskopischer Mediennutzungsforschung gestützte Aussagen, die Tageszeitung sei das unumstritten beste Medium, wenn es um die nähere Umgebung und den Wohnort geht, werden zwar mit Vorliebe zur Beschwörung des medienpolitischen Status quo verbreitet, nichtsdestoweniger sind sie ungeeignet, die Überflüssigkeit eines lokalen Hörfunks zu beweisen. Plausibler erscheint dagegen eine andere, im Zusammenhang mit der Forschung zum subregionalen Kurpfalz-Radio des Süddeutschen

Regional-, Lokalfunk als medienpolitische Alternative

Rundfunks gelieferte Sichtweise: "In Anbetracht der vielerorts gefährdeten publizistischen Vielfalt ist der Regionalfunk eine medienpolitische Alternative, deren Bedeutung sich auch in der Demoskopie widerspiegeln wird, wenn es gelingt, mehr Bürgern regionale und subregionale Hörfunkprogramme anzubieten." (19) Es spricht nichts dagegen, daß der Satz auch dann noch Gültigkeit hat, wenn er durch den Zusatz "lokale Hörfunkprogramme" ergänzt wird, jedenfalls solange nicht einmal bei den Rundfunkanstalten, geschweige denn bei den Hörern Klarheit darüber herrscht, wo eigentlich "subregional" aufhört und wo "lokal" anfängt.

Vorrangiges Rezipienteninteresse für lokale Themen

Es gibt noch eine Reihe weiterer empirischer Belege aus der allgemeinen Mediennutzungsforschung, die ein starkes Interesse der Bevölkerung an lokalem Hörfunk – wenn es gelingt, ihn anzubieten – als wahrscheinlich erscheinen lassen. Zu nennen ist hier die über Jahre immer wieder bestätigte Erkenntnis, daß der Lokalteil der meistgelesene Teil der Tageszeitung ist und daß der Lokalteil die Sparte ist, die die meisten Leser am ehesten vermissen würden. Im Zusammenhang damit ist die gleichfalls – auch in den Regionalstudien der Rundfunkanstalten – gewonnene Einsicht zu sehen, daß die Rezipienten sich vorrangig für lokale Themen interessieren. Es wäre also nicht zu rechtfertigen, die Beliebtheit des Lokalteils der Zeitungen hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß er auf Papier gedruckt vorliegt und man ihn deshalb *lesen* kann. Vielmehr könnte das Bedürfnis nach bestimmten lokalen Themen sicher ebenso gut – vielleicht teilweise noch besser – durch das *Hören* von lokalen Informationen befriedigt werden. Für diese Annahme spricht auch das reale Informations- und Kommunikationsverhalten der Mediennutzer, die in ihrer Mehrheit die Medien komplementär nutzen, d. h. die bewußt und gezielt mehrere Informationsquellen auch zu gleichen Themen nutzen, "um sich möglichst breite Informationen über ein bestimmtes interessierendes politisches Ereignis zu verschaffen". (20)

Lokales Hörfunkprogramm würde komplementär zum Lokalteil der Zeitung genutzt werden

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Die These, es mangle an Informations- und Kommunikationsbedürfnissen für ein lokales Hörfunkangebot, läßt sich mit den vorliegenden Ergebnissen der empirischen Mediennutzungsforschung nicht stützen. Im Gegenteil: Vieles deutet darauf hin, daß ein lokales Hörfunkprogramm *komplementär*, also zusätzlich zum Lokalteil der Tagespresse genutzt würde, wenn es angeboten würde. Die Forschungsergebnisse geben demnach auch keine Anhaltspunkte für die Vermutung, lokale Hörfunkangebote der Rundfunkanstalten (ohne Werbung) gefährdeten die publizistische Existenz der Lokalzeitungen, weil der lokale Hörfunk substitutiv, d. h. anstelle der Zeitung genutzt würde. Diesbezügliche Warnungen der Zeitungsverleger und die entsprechende medienpolitische Zurückhaltung der Rundfunkanstalten können sich folglich nicht auf irgendwelche Forschungsergebnisse berufen.

In Analogie zu den ermittelten Informations- und Kommunikationsbedürfnissen sowie dem konkreten Nutzungsverhalten der Medienrezipienten ist dagegen eher zu erwarten, daß lokaler Hörfunk und Lokalteil der Tageszeitungen entweder

- *additiv* (zusätzlich, mehrfach) genutzt würden, entsprechend einem Bedürfnis, sich zum gleichen Bereich, evtl. sogar zu den gleichen Themen in der Zeitung *und* im lokalen Hörfunk zu informieren; hierbei geht es unter Umständen hauptsächlich um die Befriedigung eines Bedürfnisses nach unterschiedlichen Kommunikationsformen, die die verschiedenen Medien ermöglichen, oder
- *komplementär* (ergänzend) genutzt würden, entsprechend einem Bedürfnis, ergänzende, spezifisch nur vom lokalen Hörfunk angebotene Kommunikationsinhalte zu nutzen.

Informations- und Kommunikationsdefizite im Lokalen

Auch beim Versuch, die Notwendigkeit eines lokalen Hörfunks mit vorhandenen Informations- und Kommunikationsdefiziten im Lokalbereich auf der Basis empirischer Nachweise zu begründen, bieten sich vorhandene Forschungsergebnisse nur in beschränkter Zahl als Argumentationshilfen an. Soweit Forschungsergebnisse zur Verfügung stehen, deuten sie allerdings überwiegend auf Informations- und Kommunikationsdefizite hin. Grundsätzlich zeigt sich, daß die fortgeschrittene Konzentration der Tagespresse die Entwicklung zu regionalen Großzeitungen mit sich gebracht hat. Diese Zeitungen sind aus ökonomischen Gründen mehr und mehr zu einer Regionalisierung ihres Informationsangebotes übergegangen, d. h. eine auf Klein- und Kleinsträume bezogene lokale Berichterstattung wird zunehmend in den vorhandenen Bezirks- bzw. Lokalausgaben nicht mehr geleistet, wenn sie aus der Sicht der Verlage unrentabel ist. So wird in Untersuchungen darauf verwiesen, daß die örtlichen Zeitungen eher dem Typus einer "Kreis"- denn einer "Lokal"-Zeitung entsprechen. (21) In der Berichterstattung müssen viele Ereignisse summarisch aufbereitet werden, d. h. Einzelprobleme müssen verallgemeinert werden. Orts- und Stadtteile oder Trabantenstädte in Ballungsräumen, aber auch Umlandgemeinden finden nur eingeschränkt Berücksichtigung, was den täglichen Umfang mit spezifischen Lokalinformationen angeht. Der Zwang zur Abstraktion und der strukturbedingte Verzicht auf eine kontinuierliche, wenn nicht gar prozeßbegleitende Berichterstattung hat zur Folge, daß dem Leser Bezüge zur eigenen Realität, zum eigenen Alltag verloren gehen müssen. (22)

Als Ergebnis der Pressekonzentrationsforschung (23) läßt sich zudem festhalten, daß im Zuge des stetigen Anwachsens der Zahl der lokalen Monopolzeitungen Informations- und Kommunikationsdefizite vergrößert wurden. Mit Hilfe von systematischen Inhaltsanalysen der Lokalteile von Tageszeitungen wurde darüber hinaus dokumentiert, daß auch beim Vorhandensein von mehr als einer Zeitung im Lokalbereich erhebliche Defizite der Lokalberichterstattung festzustellen sind. Anhaltspunkte dafür liefern eine Reihe von empirischen Fallstudien. Eine vor kurzem vorgelegte, in dieser Ausgabe von Media Perspektiven referierte inhaltsanalytische Untersuchung von rund 14 000 Beiträgen mit regionalem und lokalem Charakter der Tageszeitungen Mannheimer Morgen, Rhein-Neckar-Zeitung (Heidelberg), Heidelberger Tageblatt und Die Rheinpfalz (Ludwigshafen) erbrachte zum Beispiel einen deutlichen Nachweis von Informations- und Kommunikationsdefiziten (vgl. S. 224 ff. in diesem Heft).

Politische Partizipationsbedürfnisse

Ende der sechziger Jahre kam es in der Bundesrepublik aufgrund deutlich erkennbarer und sich direkt auf die Lebensverhältnisse auswirkender Fehlentscheidungen vor allem sozial- und umweltpolitischer Art in den Kommunen zur Bildung politischer und sozialer Initiativgruppen. Das Entstehen der Gruppen wie deren Entwicklung im Laufe der siebziger Jahre zu einer "Bürgerinitiativbewegung" wird in der politikwissenschaftlichen Literatur vergleichsweise einheitlich beurteilt: Lokale Parteiorganisationen, Vereine, lokale Verbände und Kommunalverwaltungen sind insbesondere als Mittler und Faktoren der lokalen Öffentlichkeit ihrer kommunikativen Funktion innerhalb der politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesse nicht oder nur unzureichend gerecht geworden. Es ist ihnen wegen mangelnder personeller und sozialer Basis nicht gelungen, bereits in Planungsphasen mit den entscheidungsbetroffenen Bürgern in einen Informationsaustausch zu kommen.

Anhaltspunkte für Informations- und Kommunikationsdefizite im Lokalbereich

Pressekonzentrationsforschung verweist auf Defizite

"Bürgerinitiativbewegung" gegen Leistungsdefizite etablierter Organisationen

Hohe Partizipationsbereitschaft – geringe Bereitschaft zur Mitarbeit in politischen Parteien

Als Folge dieser Leistungsdefizite nahm die Bereitschaft der Bürger zu, sich außerhalb der etablierten Organisationen zusammenzufinden, um Interessen durchzusetzen. (24) Die erklärte Partizipationsbereitschaft liegt Umfragen zufolge seit Beginn der siebziger Jahre mit zuletzt 43 Prozent (1978) auf einem gleichbleibend hohen Niveau, während die potentielle Bereitschaft zur Mitarbeit in politischen Parteien bei 15 Prozent stagniert. Allein die Zahlen über existierende Initiativen – die Schätzungen schwanken zwischen ca. 2 000 und 50 000 – zeigen das Ausmaß dieser Bereitschaft zum sozialen und politischen Engagement. (25)

Kritik schließt die Medien ein

Die Kritik an den politischen Sachentscheidungen und den institutionalisierten Formen der Politik schließt die Medien ein, denen als Mittler und Faktor (Vermittlungsfunktion) der lokalen Öffentlichkeit (Forum) eine Schlüsselstellung zukommt. Analysen der Lokalzeitungen in Konfliktsituationen (Stadtsanierungspraxis, Kernenergie) decken funktionale Schwächen auf, die von den Bürgern auch benannt werden. Fallstudien aus dem Bereich der Stadtsanierung beispielsweise zeigen, wie starr und unflexibel Zeitungsredaktionen auf das Informations- und Partizipationsverlangen von Bürgergruppen reagieren. (26) Die Abhängigkeit von der lokalen Machtelite, d. h. die engen Beziehungen zwischen Zeitungsredakteuren und kommunalen Entscheidungsträgern, sind mit eine Ursache dafür, daß sie zunächst den bereits organisierten und etablierten Gruppen als Sprachrohr dienen. Nichtetablierte Gruppen bedürfen einer hohen Organisations- und Konfliktfähigkeit, allein um in der Presse Erwähnung zu finden.

„Neue“ lokale Printmedien Indiz für Informations- und Partizipationsansprüche

Partizipationsbereitschaft setzt das Wahrnehmen von Problemen auf der Basis eines vielfältigen Informationsangebotes voraus. Erst wenn sich eine klare Opposition gebildet hat, ist die Presse zur Veröffentlichung anderer Standpunkte bereit. Initiativgruppen sind gezwungen, sich eigener Medien zu bedienen, um für ihre Problemdarstellung Öffentlichkeit zu schaffen. In den Ballungsräumen entstanden lokale Parteizeitungen, überbetriebliche Werkzeitungen, sogenannte „Volksblätter“ (Initiativ- und Alternativzeitungen) und Stadtilustrierten. In diesen zumeist lokal und häufig sogar sublokal orientierten Printmedien werden vorrangig solche Probleme thematisiert, die in den Lokalzeitungen entweder keinen Platz mehr finden (sublokale Informationen) oder als engagierte Gruppeninformation ohnehin eines eigenen Mediums bedürfen. Trotz aller anfänglichen Skepsis haben sich diese „neuen“ Printmedien – besonders die lokalen Parteizeitungen (rd. 3 500 Titel) sowie die Stadtilustrierten (rd. 75 Titel) – zu einer beachtlichen Größe für die lokale und sublokale Information und Kommunikation entwickelt. Die Hoffnung, die verloren gegangene politische Öffentlichkeit zumindest im lokalen Raum allein mittels dieser Medien wieder herstellen zu können, ist jedoch wegen der geringen Reichweite, der thematischen Begrenzung und des großen Erscheinungsintervalls dieser Medien nicht allzu groß. Doch allein die dauerhafte Existenz dieser Medien kann zumindest als ein Indiz dafür angesehen werden, daß die existierenden lokalen Tageszeitungen den an sie gestellten Informations- und Partizipationsansprüchen nicht (mehr) ausreichend gerecht werden.

Gesellschaftlich wünschenswert: Publizistischer Wettbewerb in lokalen Kommunikationsräumen

Gesellschaftlich wünschenswert kann in diesem Zusammenhang die Einführung lokaler Hörfunkprogramme aus grundsätzlichen medienpolitischen Erwägungen sein. Lokaler Hörfunk ist geeignet, zwei weitgehend anerkannte medienpolitische Grundprinzipien

für den lokalen Kommunikationsraum zu erfüllen: das Prinzip publizistischen Wettbewerbs und publizistischer Vielfalt sowie das Prinzip eines publizistischen Gleichgewichts bzw. einer publizistischen Gewaltenteilung. Besonders in Gebieten mit lokalen Zeitungsmonopolen ist es geradezu ein medienpolitisches Gebot, neue Möglichkeiten des publizistischen Wettbewerbs zu schaffen. Da sich in den letzten 30 Jahren in der Bundesrepublik und auch im Ausland mit vergleichbaren Kommunikationssystemen in aller Deutlichkeit gezeigt hat, daß die ökonomische Konkurrenz zwischen privatwirtschaftlichen Zeitungsunternehmen zwangsläufig über kurz oder lang zur publizistischen Konzentration (also zum Abbau publizistischer Vielfalt) führt, scheint es an der Zeit, zumindest auszuprobieren, ob die gewünschte publizistische Vielfalt durch einen publizistischen Wettbewerb zwischen lokalem Hörfunk und der Lokalpresse herstellbar ist. Denn die Zeitungsverleger fürchten nach eigenen Angaben nur die wirtschaftliche Konkurrenz in Form lokaler Rundfunkwerbung, nicht aber den publizistischen Wettbewerb. So betonte zum Beispiel der ehemalige BDZV-Präsident Binkowski, den publizistischen Wettbewerb mit Lokalfunk könnten die Zeitungsverleger aushalten, während eine wirtschaftliche Konkurrenz infolge einer lokalen Rundfunkwerbung für sie existenzgefährdend sei. (27)

Der Vorschlag, durch lokalen Hörfunk einen publizistischen Wettbewerb im Lokalbereich herzustellen bzw. zu beleben, bedeutet nicht, daß der Hörfunk als das geeignetste oder das alleinige Mittel zum Abbau lokaler Informations- und Kommunikationsdefizite angesehen wird. Der Hörfunk könnte vielmehr nur medienspezifische Funktionen erfüllen, nicht aber Leistungen erbringen, die notwendigerweise durch Veränderung auf dem Pressemarkt (zum Beispiel durch Etablierung von Stadtteilzeitungen, Wochenzeitungen etc.) erbracht werden müßten. Nicht zu vertreten wäre auch eine Strategie, die auf eine Ablösung der Lokalpresse durch den Lokalfunk hinzielte.

Grundlagen für Versuche mit lokalem Hörfunk

Angeichts der Vielzahl der Hinweise für die Notwendigkeit und Nützlichkeit eines lokalen Hörfunkangebots erscheint es bemerkenswert, daß in der Bundesrepublik nicht einmal die Erprobung eines derartigen Angebots ernsthaft diskutiert, geschweige denn in Angriff genommen wird. Unter dem Gesichtspunkt der kommunikativen Versorgung der Bevölkerung mit entsprechenden Medienangeboten ist es nicht zu rechtfertigen, daß für alle möglichen „neuen“ Medien Versuche und Pilotprojekte geplant bzw. bereits durchgeführt werden, während die mögliche – vergleichsweise notwendiger und kostengünstigere – Erschließung neuer Bereiche des „alten“ Mediums Hörfunk unterbleibt. (28) Insbesondere ist wenig einsichtig, weshalb die Möglichkeiten des Hörfunks durch die Grenzziehung einer „Subregionalisierung“ beschränkt bleiben sollten. Pilotprojekte oder Feldversuche mit lokalem Hörfunk sind – aus medienpolitischer und kommunikationswissenschaftlicher Sicht – mindestens ebenso notwendig wie die übrigen innovativen Medienversuche. Sie haben sogar die Chance, in der breiten Öffentlichkeit weit positiver aufgenommen zu werden als beispielsweise die Kabelpilotprojekte oder die Bildschirmtext-Versuche, da sie wesentlich geringere finanzielle Aufwendungen erfordern und eher geeignet sind, positive gesellschaftliche Impulse zu geben als die Kabelpilotprojekte mit den befürchteten negativen Einflüssen auf die Individuen, die Familien und auf die gesellschaftliche Entwicklung.

Publizistischer Wettbewerb gegen lokale Zeitungsmonopole

Zeitungsverleger können publizistischen Wettbewerb mit Lokalfunk aushalten

Aber keine Ablösung der Lokalpresse durch Lokalfunk

Versuche mit lokalem Hörfunk haben die Chance, in der Öffentlichkeit positiv aufgenommen zu werden

Nützlichkeit kaum in Frage gestellt

Lokalfunk-Pilotprojekte müßten Organisations- und Programmformen erproben

Drei grundsätzliche Bedingungen für Organisation und Trägerschaft

Medienpolitische und organisatorische Ansatzpunkte für Lokalhörfunk-Versuche

Die Diskussion über einen drahtlosen lokalen Hörfunk scheint insgesamt weniger von Zweifeln an der Nützlichkeit eines derartigen Medienangebotes bestimmt zu sein; auch mangelt es kaum an Argumenten für die Begründung lokaler Hörfunkversuche. Vielmehr scheitert eine Realisierung solcher Versuche bislang an der medienpolitischen Durchsetzungsfähigkeit, vor allem am mangelnden Durchsetzungswillen der Rundfunkanstalten. Neben medienpolitischen Begründungen ergeben sich – wie gezeigt – aus kommunalwissenschaftlichen, soziologischen und kommunikationswissenschaftlichen empirischen Forschungsergebnissen weitere Begründungen für die Durchführung lokaler Hörfunkversuche. (29) Aufgabe von "Pilotprojekten" mit dem drahtlosen lokalen Hörfunk wäre es, in Analogie zu den geplanten Kabelfernseh-Pilotprojekten verschiedene Organisations- und Programmformen auszuprobieren. Ferner müßten die kommunikationswissenschaftlich vorbereiteten und begleiteten Versuche zeigen, welche Funktionen lokale Hörfunkprogrammangebote für die Rezipienten haben und welche Auswirkungen auf die existierenden Kommunikations- und Medienstrukturen festzustellen sind.

Für die Organisation und Trägerschaft eines lokalen Hörfunks sollten grundsätzlich drei Bedingungen erfüllt sein:

1. Lokale Hörfunkanstalten dürfen nicht – wie in den USA – von Zeitungs- und Zeitschriftenverlegern betrieben werden. Ein Multi-Media-Besitz von Lokalzeitungen und lokalen Hörfunkstationen wäre nicht geeignet, die gewünschte publizistische Vielfalt zu erreichen.
2. Lokaler Hörfunk darf nicht mit Einnahmen aus lokaler Werbung finanziert werden, damit die noch vorhandenen Lokalzeitungen, aber auch andere Printmedien im Lokalbereich nicht dadurch in ihrer ökonomischen Existenz gefährdet werden.
3. Lokale Hörfunkanstalten sollten ein hohes Maß an programmpolitischer Autonomie erhalten, um lokalen Besonderheiten besser Rechnung tragen zu können. Ihre Einbindung in übergeordnete hierarchische Strukturen mit dem Zwang zur Langzeitplanung und Konservenproduktion würde den lokalen Informations- und Kommunikationsinteressen entgegenstehen.

Anmerkungen:

- 1) Eine Übersicht über die Regionalisierungsvorhaben innerhalb der ARD vermittelt der Beitrag von Gericke, Gerhard: Regionalisierung des Rundfunks. Innovation ohne neue Medien. In: Media Perspektiven 8/1980, S. 544-557. Vgl. ferner Teichert, Will: Region als Bedarfskategorie – Zur Bedeutung und Karriere eines medienpolitischen Konzepts. In: Rundfunk und Fernsehen 2-3/1979, S. 184-202.
- 2) So auch schon Hilf, Willibald: Regionalität als Programmauftrag. In: Kirche und Rundfunk 73/77, S. I-XX; Wendland, Jens: Wenn die Rundfunkanstalten die Region entdecken. In: Frankfurter Rundschau, 20.1.1981, S. 12.
- 3) Zur "Rundfunkphilosophie" dieser Sender siehe insbesondere die Arbeiten von Bubenik, Anton/Rauen, Birgid und Ruoff, Robert. Vgl. auch Kollektiv A/traverso: Alice ist der Teufel. Praxis einer subversiven Kommunikation. Berlin 1977. Hinweise dafür liefert u. a. Collin, Claude: Hört die anderen Wellen. Berlin 1980.
- 4) Vgl. z. B. Nowotny, Burkhard: Hörfunk und Fernsehen in Großbritannien. Hrsg. vom Institut f. Niedersächsische Wirtschaft e.V., Hannover o.J.
- 5) Vgl. BDZV-Denkschrift "Lokalfunk und Presse". In: Media Perspektiven 11/1971, S. 328.
- 6) Vgl. Entschließung zur Lage und Entwicklung der Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland. Außerordentlicher Parteitag '71 der SPD. Bonn 1971, S. 18 f.

- 7) Erklärung der sozialdemokratischen Fraktionsvorsitzenden zur Rundfunkpolitik vom 30. Juni 1979, abgedruckt in: Media Perspektiven 7/1979, S. 506.
- 8) Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwest-deutschen Raum (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland). Kornwestheim 1970, S. 209.
- 9) ARD-Kommuniqué: Auffassung zu Einführung lokaler Rundfunksendungen. Mitteilung vom 19.1.1972. In: Media Perspektiven 1/1972, S. 43 f.
- 10) Zusammenfassend dazu Kevenhörster, Paul: Neuere Fragestellungen lokaler Politikforschung – Erkenntnisstand, Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten der politikwissenschaftlichen Gemeindeforschung. In: Kevenhörster, Paul (Hrsg.): Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft. Meisenheim am Glan 1977, S. 15-54.
- 11) Stuißer, Heinz-Werner: Der Leser in der Provinz. Kommunikationsstrukturelle Bedingungen im Beziehungszusammenhang Leser-Tagespresse. In: Langenbucher, Wolfgang R. (Hrsg.): Lokalkommunikation. München 1980, S. 147; ausführlich zu diesem Problem Stuißer, Heinz-Werner: Kommunikationsräume der lokal informierenden Tagespresse. Pressestatistische Typenbildung und raumstrukturelle Analyse. Nürnberg 1975.
- 12) Padrutt, Christian: Lokale Kommunikation – lokale Tageszeitung. Referat anlässlich der Jahreshauptversammlung der Standortpresse am 30.10.1974. Bonn 1974 (Manuskript), S. 3.
- 13) Vgl. dazu die Arbeiten von Schwonke, Martin: Kommunikation in städtischen Gemeinden. In: Pehnt, Wolfgang (Hrsg.): Die Stadt in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1974, S. 45-63. Für städtische Räume und für ländliche Räume vgl. insbes. Ilien, Albert: Kommunikationsstile in ländlichen Gemeinden. In: Bausinger, Hermann/Elfriede Moser-Rath (Hrsg.): Direkte Kommunikation und Massenkommunikation. Tübingen 1976, S. 199-206.
- 14) Infratest: Kommunikationsverhalten und Kommunikationsnutzen. München 1975, Bd. 5, S. 84 (unveröffentlicht).
- 15) Weiß, Hans-Jürgen: Kommunikationsbedürfnisse und Medienfunktionen. Ein Forschungsbericht über die Ermittlung subjektiver Bedingungsfaktoren der Mediennutzung. In: Berg, Klaus/Marie-Luise Kiefer (Hrsg.): Massenkommunikation. Mainz 1978, S. 355.
- 16) Vgl. Hondrich, Karl Otto: Menschliche Bedürfnisse und soziale Steuerung. Reinbek bei Hamburg 1975, S. 57 ff.
- 17) Vgl. Eckardt, Josef: Bürgernähe garantiert Hörererfolg. Eine Studie zur regionalen Berichterstattung im Hörfunk des WDR. In: Media Perspektiven 10/1979, S. 706.
- 18) Vgl. Buß, Michael: Die Bedeutung von Regionalstudien am Beispiel von Untersuchungen des Süddeutschen Rundfunks (1974-1975). In: Media Perspektiven 10/1976, S. 485; vgl. ders.: Regionale Medien und Bürgerinteressen. Zur Teleskopie-Untersuchung "Regionale Information". In: Media Perspektiven 12/1979, S. 813 ff.; vgl. Ergebnisbericht zum Projekt "Publikumsreaktionen auf das Messe-Sonderprogramm des Hessischen Rundfunks" (5.3.79-8.3.79). Hamburg 1980 (unveröffentlicht), S. 1, 9 ff.
- 19) Buß, Michael: Die Hörer von Kurpfalz-Radio. In: Ballhaus, Bernhard/Michael Buß/Günther Rager: Kurpfalz-Radio. Ein subregionales Versuchsprogramm. Stuttgart 1980, S. 43.
- 20) Kiefer, Marie-Luise: Massenkommunikation 1964-1970-1974. Daten zur Nutzung und zur Beurteilung der Medien Fernsehen, Hörfunk und Tageszeitung. In: Berg, Klaus/Marie-Luise Kiefer (Hrsg.): a.a.O., S. 57; siehe dazu auch S. 115 ff.
- 21) Vgl. Dorsch, Petra E./Walter J. Schütz: Wenig Rabatt auf amtliche Anzeigen. Indizien für den Verlust an Universalität in der Tageszeitung. In: Publizistik 1/1980, S. 88-96.
- 22) Eine vergleichende Untersuchung anhand von acht Planungsbeispielen in der Bundesrepublik kommt zu derartigen Ergebnissen; vgl. GEWOS: Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Bonn 1979.
- 23) Vgl. zuletzt Klaue, Siegfried/Manfred Knoche/Axel Zerdick (Hrsg.): Probleme der Pressekonzentrationsforschung. Baden-Baden 1980.
- 24) Vgl. Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.): Lernen in Bürgerinitiativen. Bonn 1979.
- 25) Vgl. Guggenberger, Bernd: Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie. Stuttgart u. a. 1980, S. 27; vgl. ferner Ellwein, Thomas u. a.: Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 1975.
- 26) Vgl. die Untersuchungen von Nelles, Wilfried/Reinhard Oppermann: Stadtsanierung und Bürgerbeteiligung. Göttingen 1979 und Seeler, Walter/Rolf Spiele: Bürgerbeteiligung an der Stadtentwicklungsplanung und im Wohnbereich bei Vorhaben im Hamburger Raum. Bonn 1977. Ferner Buse, Michael/Wilfried Nelles/Reinhard Oppermann: Determinanten politischer Partizipation. Meisenheim am Glan 1978.
- 27) Vgl. Binkowski, Johannes: Gefahren und Chancen der medienpolitischen Diskussion. In: Media Perspektiven 9/1973, S. 419.
- 28) Auf die Darstellung der technischen und finanziellen Aspekte von Pilotprojekten oder Feldversuchen mit lokalem Hörfunk mußte aus Platzgründen im Rahmen der hier vorgelegten primär kommunikationswissenschaftlich und medienpolitisch begründeten Argumentation verzichtet werden.
- 29) Vgl. Lerg, Winfried B.: Radio vor der Tür – Lokalfunk als kommunikationspolitische Alternative. In: Studienkreis Rundfunk und Geschichte (Hrsg.): Mitteilungen 4/77, S. 8-42. Ein Modell für ein offenes, lokales Hörfunkprogramm für Berlin entwickelten Brining, Jens/Robert Ruoff: Innovation – wie macht man das? In: Medium 12/79, S. 19-23; ein Konzept für ein Stadtteilradio legte 1980 eine Bremer SPD-Arbeitsgruppe vor. In: Frankfurter Rundschau vom 29.3.1980, S. 14.