

Zur Geschichte  
eines politischen Erfolges

## Zwanzig Jahre medienpolitischer Urknall

Wolfgang Bergsdorf

Am 1. Januar des Jahres 1984 war es endlich so weit: In einer Mietwohnung in Ludwigshafen zwischen Friedhof und Schlachthof startete das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen, in dem unter einem öffentlich-rechtlichen Dach erstmals ein privater Fernsehveranstalter in Deutschland auf Sendung ging. Das war der medienpolitische Urknall. Er bestand darin, dass der Bundespostminister Christian Schwarz-Schilling und der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Bernhard Vogel gemeinsam einen roten Knopf gedrückt haben. Damit starteten sie den Privatsender PKS, aus dem später SAT.1 wurde. Eigentümer waren neben Leo Kirch 124 deutsche Zeitungsverlage. Einen Tag später am 2. Januar 1984 startete RTL Plus in Luxemburg und Musicbox in München aus dem später Tele 5 und 1993 das Deutsche Sportfernsehen (DSF) wurde. Mit der Vokabel „Urknall“ hat Claus Detjen die medienpolitische Semantik bereichert, der damals als Geschäftsführer des Zeitungsverlegerverbandes für die neue private Variante des Fernsehens verantwortlich war. „Urknall“ ist eine aufmerksamkeitserschöpfende Metapher, die wie alle Metaphern unscharf sind. Urknall erweckt die Assoziation, es handele sich um ein unvorhersehbares und unvorbereitetes Ereignis, das mit einer dramatischen Zwangsläufigkeit den Gang der Entwicklung in eine neue Richtung lenkt. Für diese medienpolitische Zäsur gilt dies ebenso wenig wie für andere politische Zäsuren. Ihr waren heftige Diskussionen

und Kompromissentscheidungen vorausgegangen, an deren wichtigste kurz erinnert werden soll.

Das Monopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems wurde schon in den siebziger Jahren immer wieder von politischer und technischer Seite in Frage gestellt, aber mit der gleichen Regelmäßigkeit vom Bundesverfassungsgericht approbiert. 1974 endlich setzte die Bundesregierung eine unabhängige Kommission für den Ausbau der technischen Kommunikationssysteme ein. Die Kommission beendete 1975 ihre Arbeit. Ihr wesentliches Ergebnis war, dass künftig eine fast unbegrenzte Vielzahl von Rundfunkprogrammen möglich würden und damit das vom Bundesverfassungsgericht immer wieder bemühte Argument des Frequenzmangels hinfällig wurde. Es dauerte dann drei weitere Jahre, bevor sich die Bundesländer darüber verständigten, in zwei sozialdemokratischen und in zwei unionsgeführten Ländern Pilotprojekte zuzulassen: Berlin, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Dabei wurde gleichzeitig festgelegt, dass nur in Rheinland-Pfalz ein privates Modell erprobt werden sollte. Zwei Jahre später einigten sich die Länder auf eine Finanzierung der Kabelpilotprojekte. Die Rundfunkgebühr sollte um zwanzig Pfennig erhöht werden. Noch im Dezember 1980 verabschiedete der rheinland-pfälzische Landtag ein Gesetz zur rechtlichen Fundierung privater Programmanbieter. Die Zustimmung des Landtages zu diesem Gesetz wurde dadurch erreicht, dass es

verbunden wurde mit der Errichtung einer unabhängigen Begleitkommission. Sie sollte nach einigen Jahren entscheiden, ob der Pilotversuch fortgesetzt oder abgebrochen werden sollte.

## Die Magna Charta der Rundfunkordnung

Der Ludwigshafener Urknall war der Startschuss zur Entmonopolisierung des Rundfunksystems in Deutschland und zur Herausbildung des dualen Systems unserer Rundfunkordnung. Seine endgültige Basis schuf der Staatsvertrag über die Neuordnung des Rundfunkwesens 1987. Mit diesem Staatsvertrag haben die Länder erstmals gemeinsame Regelungen zur Einführung des deutschlandweiten privaten Hörfunks und Fernsehen geschaffen. Dieser Vertrag wurde mit der Wiedervereinigung abgelöst durch den Staatsvertrag über den Rundfunk im geeinten Deutschland vom 31. August 1991, der am 1. Januar 1992 in Kraft trat. Der Staatsvertrag enthält die übergeordneten, länderübergreifenden Regelungen, nach denen Bestand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ebenso wie der Aufbau und die Fortentwicklung des privaten Rundfunks sichergestellt werden sollen. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie schließt auch die Digitalisierung ein. Den privaten Rundfunkveranstaltern wird in der Präambel des Vertrages die Sicherung angemessener Einnahmequellen, vor allem aus Werbung und Entgelt, zugestanden. Die vertragsschließenden Parteien, also die Länder, verpflichten sich, den privaten Rundfunk ausreichende Sendekapazitäten einschließlich benötigter Fernsehfrequenzen nach Maßgabe des Landesrechtes zur Verfügung zu stellen. Der Vertrag legt für beide Rundfunksysteme die Rahmenbedingungen in organisatorischer, technischer und finanzieller Hinsicht fest. Gleichzeitig macht er klar, dass auch die privaten Veranstalter am öffentlichen

Auftrag des Rundfunks teilnehmen und den gesetzlich vorgeschriebenen Programmanforderungen zum Beispiel im Jugendschutz, bei der Kurzberichterstattung und der Werbung unterliegen.

Dieser Staatsvertrag, der mittlerweile mehrfach im Blick auf Gewaltdarstellungen, Sponsorenregelungen und Sparprogramme ergänzt und präzisiert wurde, ist die *Magna Charta* unserer heutigen Rundfunkordnung.

Enorme Schwierigkeiten wird erleben, wer rückblickend versucht, einem heute 20- oder 30-Jährigen oder auch einem der Mitbürger aus den neuen Ländern, der gewohnt ist, sein persönliches Fernsehprogramm aus fünfzig oder sechzig Fernsehprogrammen auszuwählen, die argumentative Gefechtslage zur Rundfunkpolitik in den siebziger Jahren zu erklären. Damals gab es je nach Standort vier bis sechs Kanäle, alle öffentlich-rechtlich. Die technologische Entwicklung kassierte ab Mitte der siebziger Jahre das Argument des Frequenzmangels, den Hauptanker des öffentlich-rechtlichen Monopols. Es bot sich die Chance, durch eine zukunftsgerichtete Medienpolitik den Bürgern unseres Landes neue Räume der Informationsfreiheit zu erschließen. Die Regierung Helmut Schmidts setzte stattdessen auf Abschließung. Sie war mit dem Status quo des öffentlich-rechtlichen Systems zufrieden und unternahm nur zaghafte Versuche, sich die Satelliten- und Verkabelungstechnik zu Nutze zu machen. Noch 1979 verkündete Bundespostminister Kurt Gscheidle den Beschluss des Bundeskabinetts, die bereits eingeleitete Verkabelung von elf Großstädten zu stoppen. Und SPD-Geschäftsführer Bahr vertrat die Ansicht, dass sich das öffentlich-rechtliche System „so phantastisch bewährt hat, dass es keinen Vergleich, was Qualität und Quantität anbelangt, mit irgendeinem westlichen Staat zu scheuen braucht“. Und er fügte angesichts der immer lauter werdenden Kritik

an einer einseitigen Politisierung des öffentlich-rechtlichen Programms hinzu: Man möge auf die externen Aufsichtsgremien der Anstalten zu Gunsten von Selbstverwaltungsgremien verzichten. Die Kontrolle solle den Redakteurausschüssen übertragen werden.

Helmut Schmidt war bekanntlich kein Freund des Mediums Fernsehen, obwohl er sich dieses Mediums in einer glänzenden Weise zu bedienen verstand. Er lancierte in den siebziger Jahren den Vorschlag eines fernsehfreien Tages und sorgte so ebenso für Empörung wie für Zustimmung. Vermutlich tut man ihm nicht unrecht, wenn man ihm unterstellt, am liebsten die übrigens deutsche Erfindung des Fernsehens rückgängig machen zu wollen.

### Paradigmenwechsel in der Medienpolitik

Sein Nachfolger Helmut Kohl, übrigens auch kein ausgeprägter Freund des Fernsehens, hat jedoch schon in seiner ersten Regierungserklärung die neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Chancen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien hervorgehoben. Durch die Ernennung von Christian Schwarz-Schilling zum Bundespostminister hat er dafür gesorgt, dass nach Erstarrung und Abschottung nun in der Kommunikationspolitik auch personell glaubwürdig eine grundsätzliche Veränderung durchgesetzt wurde. Der neue Postminister hatte zuvor die Leitung der Enquete-Kommission Informations- und Kommunikationstechnologien inne und auf die Programmatik seiner Partei für dieses wichtige Politikfeld maßgeblich Einfluss genommen. Kommunikationspolitik ist ein Politikfeld, das sich von anderen insofern unterscheidet, dass der Staat sich die Aufgabe stellt, die Kommunikation entsprechend unserer Verfassung und vor allem des Artikel 5 des Grundgesetzes staatsfrei zu organisieren. Dieses Parado-

xon der Medienpolitik (Jürgen Wilke) wird so zum Fragezeichen an alle Vorschläge und Entscheidungen zur Kommunikationsordnung. Christian Schwarz-Schilling hatte die Oppositionszeit der Union dazu genutzt, ein Netzwerk von Neuerern in der Kommunikationspolitik aufzubauen. Auf Länderebene hatte sich schon lange der auch medienpolitisch einflussreiche Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, Bernhard Vogel, für die Auflösung des öffentlich-rechtlichen Monopoles eingesetzt. In der Bundestagsfraktion plädierte vor allem Bernd Neumann für den Paradigmenwechsel.

Außerhalb der Union nach zunächst heftigem Widerstand konnten Peter Glotz, Klaus von Dohnanyi und Wolfgang Clement für die Politik einer Öffnung gewonnen werden. Mit zu dem Netzwerk gehörten auch Klaus Detjen, Jürgen von Doetz, der langjährige Präsident des VPRT, Helmut Thoma, lange Jahre Gründungsgeneralsekretär von RTL, Wolfgang Fischer, Medienreferent in der Bundesgeschäftsstelle der CDU und später Betreiber des Privatsenders Tele 5, Dieter Weirich, medienpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und später Intendant der Deutschen Welle.

Es ist diesen und weiteren Akteuren zu verdanken, dass bald nach dem Regierungswechsel von 1982 der Paradigmenwechsel in der Medienpolitik zu Stande kam. Erleichtert wurde dies durch die Kommunikationswissenschaft, die in Deutschland seit den sechziger Jahren eine neue Blüte erlebt hatte. Die weit überwiegende Mehrzahl der Fachvertreter im Einvernehmen mit Rechts- und Politikwissenschaftlern hatten sich in den siebziger Jahren in Publikationen und Gutachten für die Entmonopolisierung unserer Medienordnung ausgesprochen und (vor allem nach der Konsumtion des Gegenargumentes Frequenzmangel) entschieden für eine Öffnung der Me-

dienordnung zu Gunsten von privaten Rundfunkanbietern ausgesprochen.

Ihre Argumente waren vielfältig: Ein duales System würde einen Freiheitsgewinn für die Bürger zur Folge haben, die nicht mehr länger auf „Konsonanz und Kumulation“ der Informationsgeber der öffentlich-rechtlichen Anstalten angewiesen wären, sondern auf ein Informationsangebot zurückgreifen könnten, das in einem echten Wettbewerb zwischen zwei Systemen zu Stande käme. Würde die Kommunikationsordnung nicht für private Anbieter geöffnet, würden ausländische Privatsender ihre Programme über die Satellitentechnik nach Deutschland abstrahlen. Die Überwindung des öffentlich-rechtlichen Monopoles würde enorme Gelder in Bewegung setzen, die die Bedeutung der Medienwirtschaft im Rahmen unserer Wirtschaft steigern würde. Dies wiederum sei von einem großen Beschäftigungsprogramm begleitet, das Journalisten und anderen Programmproduzenten zugute käme. Viele Kommunikationswissenschaftler verwiesen damals auf das britische Fernsehsystem, das seit 1955 auf einem öffentlich-rechtlichen und einem privaten Fuß basiert. Der Wettbewerb habe nicht nur eine Steigerung der Quantität, sondern auch der Qualität zur Folge gehabt.

### Verflachung der Angebote?

Allerdings gab es auch damals schon Stimmen, die auf die Verflachung der Programmangebote bei privat verfassten Anbietern aufmerksam machten, bei denen ausschließlich die Einschaltquote als Grundlage für die Refinanzierung durch Werbung eine Rolle spielen könne. Diese Prognose sei abschließend auf ihren Realitätsgehalt überprüft.

Was hat sich inhaltlich an unseren Fernsehangeboten geändert, seitdem es nicht mehr nur wenige öffentlich-rechtliche Programme, sondern davon Dutzende gibt, die durch noch mehr private Ange-

bote komplettiert werden? Das Gesamtangebot ist deutlich reichhaltiger geworden. Es umfasst öffentlich-rechtliche Kulturprogramme wie 3Sat, ARTE und den Ereignis- und Dokumentationskanal Phoenix, den vor allen politisch Interessierte mit einem enormen Informationsgewinn nutzen. Es umfasst private in- und ausländische Informationsprogramme und öffentlich-rechtliche Spartenkanäle für Zuschauer mit speziellen Interessen. Insgesamt bedeutet dies eine Fragmentarisierung des Publikums. Wenn ein Sender und eine Sendung mehr als fünfzehn Prozent der Zuschauer erreicht, ist dies heute schon mehr als eine lobende Erwähnung wert. Politisch von erheblicher Relevanz ist diese Fragmentarisierung des Publikums deshalb, weil damit die Glaubwürdigkeit des Fernsehens als authentische Quelle politischer Information abgesenkt wurde. Das duale System mit seinen fünfzig bis sechzig Programmauswahlmöglichkeiten hat eine Entautorisierung des Fernsehens herbeigeführt, die in zahlreichen kommunikationswissenschaftlichen Studien belegt wurden. Das heißt keinesfalls, dass das Medium Fernsehen heute für die politische Willens- und Meinungsbildung des Bürgers keine Rolle spielt. Entautorisierung aber bedeutet, dass die frühere Bedeutung des Fernsehens als prägender Faktor der Meinungsbildung geschrumpft ist, und damit hat auch die Thematisierungsfunktion des Fernsehens an Kraft verloren. Es gibt kein einziges Fernsehprogramm mehr, das die Tagesordnung des Gespräches am Arbeitsplatz oder im Freundeskreis bestimmt.

Im Blick auf die ökonomischen Prognosen lässt sich feststellen, dass – trotz der aktuellen Krise, in der in diesen Monaten aus überwiegend konjunkturellen Gründen die Medien in Deutschland stecken, die Öffnung zur dualen Rundfunkordnung viel Geld in Bewegung gesetzt hat. 1983 hatte die Rundfunkwirtschaft

etwa ein Volumen von vier Milliarden D-Mark, gespeist überwiegend aus den Rundfunkgebühren. Heute beträgt das Volumen etwa zwanzig Milliarden Euro einschließlich der Rundfunkgebühren. Dazu tragen fünfzehn öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, mehr als sechzig private Fernsehveranstalter und fast 180 private Hörfunkveranstalter bei. Im gesamtwirtschaftlichen Vergleich ist die Rundfunkwirtschaft zwar ein relativ kleiner Bereich, aber sein Produktionswert hat sich seit dem Ludwighafener Urknall vervierfacht.

Eine vergleichbare Entwicklung ist auch bei der Anzahl der Journalisten festzustellen. Der neueste Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes weist aus, dass es in Deutschland knapp 70 000 hauptberufliche Journalisten gibt, davon 49 000 festangestellte und 20 000 freiberufliche Journalisten. 1983 waren es 25 000 festangestellte und etwa 10 000 freie Journalisten. Zu dieser Verdoppelung der Zahlen haben vor allem die Einführung des dualen Systems und die Vergrößerung des Kommunikationsraumes Deutschland durch die Wiedervereinigung beigetragen. Über die nichtjournalistischen Programmzulieferer liegen nur Schätzungen vor; danach dürfte sich deren Zahlen in den letzten zwanzig Jahren ebenfalls verdoppelt haben. Größte Arbeitgeber der Journalisten übrigens sind nach wie vor die Tageszeitungen, die rund ein Drittel aller hauptberuflich tätigen Journalisten beschäftigen. Ihnen folgen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter mit 23 Prozent sowie Zeitschriften und Pressestellen mit jeweils vierzehn Prozent. Bei Anbietern im Bereich Online und Multimedia sind immerhin schon vier Prozent beschäftigt. Auch dies ist eine Bilanz, die sich sehen lassen kann.

Aber gilt dies auch für die Prophezeiung der Verflachung unserer Programme?

Man muss sich eingestehen, dass auch diese Prognose zutreffend war. Es besteht nun hier kein Bedürfnis, die große Zahl der nachmittäglichen Talkshows und anderen Programmen zu rekapitulieren, die an den seichtesten Massengeschmack appellieren. Helmut Thoma hat in der ihm eigenen Lakonie immer wieder erklärt, dass man im seichten Wasser nicht ertrinken kann. Aber man lernt in solchen Gewässern auch nicht schwimmen.

Allerdings hat sich auch der größere Teil der unterhaltenden Programme unter dem Monopolregime des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bis 1984 aus dem Programmfundus amerikanischer Privat-TV-Stationen rekrutiert. Daran hat sich nur wenig geändert; hinzugekommen sind die täglichen Seifenopern deutscher Produktion in den Privatsendern. Immerhin verschaffen diese Erwerbsmöglichkeiten in Deutschland. Gleichwohl gibt es hier ein massives Problem, das auch dadurch nicht kleiner wird, indem auch öffentlich-rechtliche Programme unter dem Quotendruck ihr Heil im Seichten suchen. Ob eine Befreiung der öffentlich-rechtlichen Anstalten vom Quotendruck durch ein rigoroses Werbeverbot wie bei der BBC, mit einer entsprechend deutlichen Erhöhung der Rundfunkgebühr hier eine Verbesserung herbeiführen könnte, das sollte wenigstens bei der Weiterentwicklung unseres Rundfunksystems debattiert werden. Dabei muss das berücksichtigt werden, was die Fernsehforschung auch schon vor der Einführung des dualen Systems als *summa summarum* herausgefunden hat: Fernsehen macht die Klugen klüger und die Dummen dümmer. Und kein Land kann ein Interesse daran haben, ein aufwändiges Instrumentarium zur Verdummung eines großen Teiles seiner Bürger auf Dauer zu erhalten. Hoffnung macht, dass werbefreie Programme zunehmend Anklang finden.