

Durchbruch
zum Fortschritt

Die Medienpolitik der Ära Kohl

Jürgen Wilke

Der Wandel, der sich in den 1980er Jahren in der Medienlandschaft der Bundesrepublik Deutschland vollzog, war der weitgehendste seit der Neugestaltung der Medienordnung noch unter maßgeblich alliierter Einfluss nach 1945. Der Umbruch betraf im Wesentlichen zwei Bereiche des Mediensystems.

Zum Ersten wurde das Tor aufgestoßen zur Zulassung privater Rundfunkanbieter. Damit kam es zur Entstehung des dualen Rundfunksystems, wie wir es heute kennen. Zum Zweiten waren im Zuge der deutschen Vereinigung auch medienpolitische Entscheidungen gefordert. In beiderlei Hinsicht hat die Ära Kohl nachhaltige Spuren hinterlassen. Allerdings waren dafür der damalige Bundeskanzler und seine Regierung nicht allein verantwortlich. Als Helmut Kohl am 1. Oktober 1982 in dieses Amt gewählt wurde, waren die Initiativen, privatwirtschaftlich organisierten Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland zu etablieren, längst im Gange. Da Helmut Kohl zu diesem Zeitpunkt bereits ein Jahrzehnt Bundesvorsitzender der CDU war (und seit 1976 Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion), waren diese Initiativen auf Parteiebene unter seiner Ägide vorbereitet worden.

Gegenstand medienpolitischen Handelns

Wenn wir von Medienpolitik sprechen, meinen wir jenes politische Handeln, das auf die Durchsetzung von Werten und Normen in der öffentlichen Kommunika-

tion ausgerichtet ist und sich insbesondere auf die Massenmedien, also Presse, Film, Rundfunk und neue Medien einschließlich des Internets bezieht. Bei diesen Medien handelt es sich um technische Mittel, die zur massenhaften Verbreitung von Informationen, Meinungen und Unterhaltung an ein breites Publikum geeignet sind.

Der Begriff „Medienpolitik“ ist in der alten Bundesrepublik allerdings erst in den 1970er Jahren in Gebrauch gekommen. Wohl hat man schon im 19. Jahrhundert von „Pressepolitik“ gesprochen. Politische Einwirkungen auf die gesellschaftliche Kommunikation reichen insofern weit zurück. Dennoch indiziert die Karriere des Begriffes „Medienpolitik“ im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts, dass sich hier ein eigener, genuiner Politikbereich konstituierte und zu beträchtlicher Bedeutung aufstieg. Allerdings waren dessen Legitimation und Institutionalisierung prekär.

Kompetenzen und Grenzen

Wenn man die in der Bundesrepublik Deutschland betriebene Medienpolitik verstehen will, muss man sich erst noch einmal klar machen, wie sich diese legitimiert und wie die einschlägigen Kompetenzen verteilt sind. Medienpolitik ist in einer liberalen Demokratie im Prinzip eine problematische Angelegenheit. Denn idealerweise soll sich die gesellschaftliche Kommunikation in einer solchen politischen Ordnung unabhängig vom Staat vollziehen. So ist jedenfalls auch das

Grundgesetz zu verstehen, das in Artikel 5 Meinungs- und Pressefreiheit als Abwehrrechte statuiert.

Deshalb hatte Johannes Gross mit seinem oft zitierten Spruch nicht Unrecht, die beste Medienpolitik sei gar keine. Dennoch verkennt man mit einem derartigen altliberalen Credo, dass die (technische) Eigenart moderner Medien politische Gestaltungsaufgaben auch für den Staat unabweichlich nach sich zieht. Dies lässt sich auch durch die institutionelle Garantie der Presse- und Rundfunkfreiheit im Artikel 5 des Grundgesetzes rechtfertigen. Allerdings ist die Sachlage insofern paradox, als dem Staat selbst hier die Aufgabe zufällt, (staatsfreie) gesellschaftliche Kommunikation zu organisieren. Ob er dazu bereit ist, ist eine sich in der Medienpolitik permanent stellende und in seiner Konkretisierung strittige Frage.

Aus dem Grundgesetz lässt sich nicht nur ein – zumindest mittelbarer – Auftrag zur Medienpolitik ableiten. Die Verfassung enthält vielmehr auch Vorgaben, wer dafür überhaupt zuständig ist. Doch sind diese Vorgaben durchaus umstritten gewesen. Konrad Adenauer stützte seine Bemühungen zur Einführung eines Bundesfernsehens Ende der fünfziger, Anfang der sechziger Jahre bekanntlich auf den Artikel 73 Nummer 7 des Grundgesetzes, welcher der Bundesregierung das ausschließliche Gesetzgebungsrecht für das Post- und Fernmeldewesen (heute Telekommunikation) zuspricht. Seiner Auslegung hat das Bundesverfassungsgericht im Fernsehurteil 1961 widersprochen und die Kompetenzfrage hinsichtlich der Rundfunkorganisation gemäß Artikel 70 Absatz 1 zugunsten der Bundesländer entschieden.

Grundsätzlich ergab sich daraus für die Folgezeit, dass die Bundesregierung nur über einen begrenzten Spielraum verfügt, selbst Medienpolitik zu betreiben. Das galt auch für die Regierung Kohl. Allerdings war dieser Spielraum auch

nicht unerheblich, weil sich medienpolitische Entscheidungsmöglichkeiten in jüngerer Zeit erst auf der Grundlage technischer Vorentscheidungen realisieren ließen. Die Kompetenzfrage blieb im Übrigen aktuell, weil durch die neuen Techniken die Grenzen, was eigentlich Rundfunk sei (und damit den Ländern zur Regelung zustehe), fließend wurden.

Akteure der Medienpolitik

Durch die medienpolitische Kompetenzverteilung sind auch schon die wesentlichen Akteure der Medienpolitik benannt. Wenn man Politik streng als Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen definiert, fallen hier wie anderswo die Letztentscheidungen den Parlamenten zu, in erster Linie den Länderparlamenten, innerhalb des dem Bund verbleibenden Spielraumes auch dem Deutschen Bundestag. Die politische Gestaltungsfunktion erfüllten gleichwohl die sich auf parlamentarische Mehrheiten stützenden (Landes-)Regierungen. Sie können jedenfalls auch auf administrativem Wege medienpolitisch agieren. Dies tun in der Regel die Ministerpräsidenten beziehungsweise deren Staatskanzleien selbst.

Doch wäre es verkürzt, Medienpolitik auf solche Letztentscheidungen und das Handeln der Administration zu reduzieren. Medienpolitik ist vielmehr ein Diskussions- und Verhandlungszusammenhang, an dem auch andere politische und gesellschaftliche Akteure beteiligt sind. Zunächst die Parteien, denen bei der politischen Willensbildung eine maßgebende Rolle zufällt, ferner gesellschaftliche Gruppierungen wie Kirchen und Gewerkschaften, nicht zuletzt die Medien und die sie tragenden Kräfte. Außer den organisierten Interessenverbänden der Verleger und der Journalisten können gerade die Letztgenannten selbst durch Berichterstattung und Kommentierung auf den medienpolitischen Diskurs in der Öffentlichkeit einwirken. Da-

durch sind die Betroffenen zugleich auch Akteure.

Wenn die Bundesregierung von CDU/CSU und FDP Ende der 80er Jahre im Zuge der deutschen Wiedervereinigung eine medienpolitische Kompetenz wahrnahm, so geschah dies im Rahmen ihrer deutschlandpolitischen, ja quasi außenpolitischen Zuständigkeit. Mit-Akteure waren hier bis zum Beitritt der DDR deren letzte, aber frei gewählte Volkskammer und Regierung beziehungsweise die von ihnen geschaffenen einschlägigen Instanzen und Gremien. Erst mit der Gründung der neuen Bundesländer wurde das Prinzip des medienpolitischen Föderalismus auch in Ostdeutschland wirksam.

Ziele der Medienpolitik

In der Medienpolitik geht es, wie zu Beginn gesagt, um die Durchsetzung von Werten und Zielen im Bereich der öffentlichen Kommunikation. Jede Beschäftigung mit der Medienpolitik muss daher nach diesen Zielen fragen. Dabei lassen sich Ziele nach verschiedenen Ebenen und Dimensionen unterscheiden. Sie können implizit bestimmten erstrebten Zuständen innewohnen, aber auch explizit gemacht werden, beispielsweise in Parteiprogrammen oder so genannten Medienpapieren, wie die deutschen Parteien sie erstmals in den 1970er Jahren entwarfen.

Unter den Zielen lassen sich damals insbesondere folgende ausmachen: ordnungspolitische, die sich an der Verfassung und dem Leitbild einer pluralistischen Demokratie orientieren. Das macht publizistische Vielfalt zu einem Leitziel. Zu nennen sind ferner technologiepolitische und ökonomische Ziele, denn Medien besitzen mittlerweile ein enormes Wirtschaftspotenzial. Aber es wäre gewiss blauäugig, wenn man ausklammern wollte, dass Medienpolitik auch ein Teil Machtpolitik ist.

Die Medienpolitik der CDU der 1980er Jahre war auch motiviert durch negative

Erfahrungen mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der Überzeugung, diesem sei in seiner monopolartigen Stellung ein übermäßiges Machtpotenzial zu gewachsen, von dem nicht immer normkonform Gebrauch gemacht werde (mangelnde Ausgewogenheit) und der daher eines Gegengewichtes bedürfe. Die Interessenlage der SPD war hier eine merklich andere.

Ordnungspolitische Überlegungen bestimmten auch den medienpolitischen Teil des deutschen Vereinigungsprozesses. Hier musste es darum gehen, das unter der DDR-Diktatur herrschende gelenkte Mediensystem in ein gemäß den Prinzipien der Demokratie organisiertes zu überführen. Aber daneben spielten wiederum auch andere, nämlich wirtschafts- und sozialpolitische Überlegungen hinein, die problematische Folgen hatten. Dazu gehört, dass die Pressekonzentration in den neuen Bundesländern heute größer ist als in den alten.

Vorstufen

Medienpolitik wurde in der Bundesrepublik Deutschland selbstverständlich schon vor der Ära Kohl betrieben. Prägende Grundentscheidungen – Lizenzierung großer Regionalzeitungen und Gründung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten – waren durch die westlichen Besatzungsmächte getroffen worden. Diese Prägung ist von der CDU, zumindest von ihrer Führung, anfangs als ungeliebtes Erbe angesehen worden. So ergriffen die Adenauer-Regierungen schon in den 1950er Jahren – wenn auch punktuell – medienpolitische Initiativen: einerseits zur Schaffung eines Bundespressegesetzes, andererseits zur Einführung eines zweiten Fernsehprogrammes unter maßgeblicher Beteiligung des Bundes. Das Scheitern des Projekts der Deutschland Fernsehen GmbH vor dem Bundesverfassungsgericht 1961 war gewiss eine der schmerzlichsten Niederlagen Konrad Adenauers.

In anderen heiß diskutierten medienpolitischen Fragen der 1960er Jahre – der Pressekonzentration und der „inneren Pressefreiheit“ – positionierten sich Unionsparteien und Bundesregierung hingegen durch die Abwehr regulierender Eingriffe.

Insgesamt, so zeigt sich im Rückblick, waren die medienpolitischen Initiativen der Adenauer-Zeit formal noch stark fragmentiert und wenig koordiniert. Und inhaltlich zielten sie, zumindest soweit es die Parteiebene der CDU betraf, auf eine Stärkung von bundesstaatlichen Komponenten in der Medienordnung. Durch die föderalistischen Vorentscheidungen der Alliierten sah man sich auf Seiten der unionsgeführten Bundesregierung benachteiligt, was daher wettgemacht werden sollte. Den Vorteil des medienpolitischen Föderalismus erkannte man erst, als die Partei 1969 in Bonn von den Schalthebeln der Macht verdrängt wurde. Denn jetzt verblieb den CDU/CSU-regierten Bundesländern hier immerhin eine Kompetenz erhalten, durch die sie die Entwicklung der Bundesrepublik ordnungspolitisch beeinflussen konnten.

Die Ausgangslage

Entscheidend für die Ausgangslage der Medienpolitik in der Ära Kohl war, dass sich durch Kabel und Satelliten neue Übertragungstechniken einstellten. Damit zeichnete sich ein Ende ab für den Mangel an terrestrischen Frequenzen, der bis dahin die Entfaltung der elektronischen Medien eingeschränkt hatte und auch der wesentliche Grund für die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch das Bundesverfassungsgericht gewesen war. Doch versprachen die hinzutretenden Techniken nicht nur eine Erweiterung des bisherigen Rundfunkspektrums, sondern auch zusätzliche Angebote, die unter dem Begriff „Neue Medien“ firmierten. Eines davon, das viel versprechend schien, war der Bildschirmtext.

Die damalige sozialliberale Bundesregierung tat, was Exekutiven gerne tun, wenn sie sich mit einer ungeordneten Gemengelage konfrontiert sehen: Man setzt eine Kommission oder einen Rat ein. Die am 2. November 1973 beschlossene Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) sollte Vorschläge, wie es hieß, für ein wirtschaftlich vernünftiges und gesellschaftlich wünschenswertes Kommunikationssystem der Zukunft vorlegen. Am 27. Januar 1976 präsentierte sie ihren Bericht. Der Schwerpunkt des so genannten Telekommunikationsberichtes lag auf dem Ausbau des Fernsprechnetzes und seiner Nutzung für neue Kommunikationsformen. Zum Ausbau der Breitbandkommunikation äußerte sich die Kommission zurückhaltend. Sie sprach noch vom „Fehlen eines ausgeprägten drängenden Bedarfs“ und sah auch bei den neuen Inhalten noch nicht klar, so dass sie zunächst Pilotprojekte (Modellversuche) empfahl.

Bis diese Empfehlung tatsächlich realisiert wurde, vergingen acht Jahre. Am 11. Mai 1978, mehr als zwei Jahre nach Vorlage des KtK-Berichtes, einigten sich die Bundesländer erst einmal auf vier solche Pilotprojekte, und zwar in Dortmund, München, Berlin und Ludwigshafen/Mannheim. Aber auch danach wurde deren Beginn weiter verzögert, wobei insbesondere die hessische Landesregierung auf die Bremsetrat. Ungeklärt blieb weiterhin längere Zeit die Finanzierung der Projekte. Die in der Öffentlichkeit verbreiteten Bedenken schlugen sich in der Forderung nach „Rückholbarkeit“ nieder. Befürchteten negativen Folgen sollte zudem durch eine intensive Begleitforschung begegnet werden.

Auch die SPD-geführte Bundesregierung beteiligte sich an der Verschleppung medienpolitischer Weichenstellungen. Am 26. September 1979 verkündete Bundespostminister Gscheidle den Be-

schluss, die Verkabelung von elf deutschen Großstädten zu stoppen. Einen Tag später führte der Minister im Bundestag gar aus, die Bundesregierung stelle Überlegungen an, wie die Empfangsmöglichkeiten für Satellitenprogramme der westlichen und südlichen Anrainerstaaten unterbunden werden könnten – ein unerhörter Gedanke angesichts der damals internationalen Diskussion um den freien Informationsfluss.

Trotz dieser Hindernisse gingen die Vorbereitungen zu den Pilotprojekten zumindest in den unionsgeführten Bundesländern weiter, auch nachdem Baden-Württemberg von einer Beteiligung Abstand genommen hatte. Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz legte am 4. Dezember 1980 ihren Gesetzentwurf über einen Versuch mit Breitbandkabel vor, der erstmals auch privaten Rundfunkanbietern die Möglichkeit eröffnete, unter der koordinierenden Aufsicht einer öffentlich-rechtlichen Instanz Programme zu veranstalten. Die organisatorischen Voraussetzungen dafür wurden durch die Anstalt für Kabelkommunikation (AKK) seit 1982 geschaffen. Ähnlich liefen die Dinge in Bayern, wo der Ministerrat am 24. Juni 1980 eine Expertenkommission zur Vorbereitung des Kabelpilotprojektes München berief. Dabei war die Situation dort durch den Artikel 111 a der Bayerischen Verfassung, demzufolge dort Rundfunk nur in ausschließlich öffentlich-rechtlicher Trägerschaft erlaubt ist, etwas anders gelagert.

Derweilen musste sich die CDU auf Bundesebene damit begnügen, Erklärungen abzugeben und Forderungen aufzustellen. Schon am 26. November 1979, zwei Monate nachdem er in Kraft getreten war, hatte das Präsidium der Partei die Aufhebung des Verkabelungsstopps verlangt und kritisiert, dass die Bundespost als „Blockadeinstrument des technischen Fortschritts“ benutzt werde. Der Bund habe technische Dienstleistungen

zu erbringen, jedoch keine medienpolitischen Entscheidungen zu treffen.

Die Chance, solche Forderungen auch in die Tat umzusetzen, eröffnete der Regierungswechsel im Herbst 1982. Jetzt sollte auch ein medienpolitischer Stillstand überwunden werden. Nicht ohne Grund hatte die Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl, die er am 13. Oktober 1982 im Deutschen Bundestag abgab, einen medienpolitischen Teil: Der Weg zur Anwendung moderner Techniken, so sagte er, sollte freigemacht werden. Die Deutsche Bundespost sollte durch den Ausbau der Kabelnetze, die Einführung neuer Dienste und die Einbeziehung der Satellitentechnik wirkungsvolle Anstöße für Investitionen geben. Der Bundeskanzler kündigte eine Beendigung der politischen Blockade des Ausbaus moderner Kommunikationstechniken an. Die Vielfalt der Meinungen, die durch eine Vielzahl von Organisationsformen gewährleistet werde, sei Ingredienz einer freiheitlichen Ordnung.

Mit der Übernahme der Regierungsverantwortung und damit, dass sie den Bundespostminister stellte, gewann die CDU 1982 auch bundesstaatlich eine medienpolitische Gestaltungskompetenz zurück. Anders als in den 1950er Jahren machte sie davon aber nicht einseitig zugunsten einer Stärkung des bundesstaatlichen Zentralismus Gebrauch, sondern nutzte diese Kompetenz unter Respektierung der föderalen Elemente der deutschen Medienordnung. Wegen der Kompetenzregeln fiel eine maßgebliche Rolle dem Bundespostministerium zu, dem jetzt Christian Schwarz-Schilling als Minister vorstand. Es wurde nicht nur der Ausbau der technischen Infrastruktur vorangetrieben. Auch die Entwicklung neuer Dienste wurde vorangebracht, insbesondere von Bildschirmtext. Freilich ließ gerade bei diesem der erwartete Erfolg auf sich warten. Erst das Internet hat hier den Durchbruch bewirkt.