

DIE ÄRA KOHL IM GESPRÄCH

Die Medienpolitik der 80er Jahre. Einführung

Von Jürgen Wilke

Innerhalb einer Veranstaltungsreihe »Die Ära Kohl im Gespräch« über die Medienpolitik der 80er Jahre zu handeln, verlangt einige Vorbemerkungen. Denn es stellt sich zunächst einmal die Frage, welchen Stellenwert diese Thematik auf der politischen Tagesordnung der Ära Kohl hatte und ob sie diese in besonderer Weise geprägt hat.

Dass sich in den 1980er Jahren ein tiefgreifender Wandel in der deutschen Medienlandschaft vollzog, wird gewiss niemand bestreiten. Er war der weitgehendste seit der Neugestaltung der Medienordnung noch unter maßgeblich alliierter Einfluss nach 1945. Der Umbruch betraf im wesentlichen zwei Bereiche des Mediensystems, was sich auch im Programm dieser Veranstaltung niederschlägt.

Zum einen 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 fast ein Jahrzehnt Bundesvorsitzender der CDU war (und seit 1976 Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion), waren diese Initiativen auf Parteebene unter seiner Ägide vorbereitet.

Gegenstand

Wenn wir von Medienpolitik sprechen, meinen wir jenes politische Handeln, das auf die Durchsetzung von Werten und Zielen in der öffentlichen Kommunikation ausgerichtet ist und sich insbesondere auf die Massenmedien, also Presse, Film, Rundfunk und neue Medien (einschließlich heute das Internet) 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 weiter zurück. Dennoch indiziert die Karriere des Begriffs »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

Wenn man die in der Bundesrepublik Deutschland betriebene Medienpolitik diskutieren will, muss man sich erst noch einmal klar machen, wie diese legitimiert und 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 Art. 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 unausweichlich nach sich zieht. Dies lässt sich auch durch die institutionelle Garantie der Presse- und Rundfunkfreiheit im Art. 5 GG rechtfertigen. Allerdings ist die Sachlage insofern paradox, als dem Staat selbst hier die Aufgabe zufällt, Staatsfreiheit zu organisieren. Ob er dazu bereit ist, ist eine sich in der Medienpolitik permanent stellende 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 50er, Anfang der 60er Jahre bekanntlich auf den Art. 73 Nr. 7 GG, 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 Art. 70 Abs. 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

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 Spielraums auch dem Deutschen Bundestag. Die politische Gestaltungsfunktion erfüllten gleichwohl die sich auf parlamentarische Mehrheiten stützenden Regierungen. Sie können jedenfalls auch auf administrativem Wege medienpolitisch agieren.

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 Veröffentlichungen auf den medienpolitischen Diskurs in der Öffentlichkeit einwirken. Dadurch sind die Betroffenen zugleich auch Akteure.

Wenn die Bundesregierung dann Ende der 80er Jahre im Zuge der deutschen Vereinigung 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 Regierung bzw. die von ihr geschaffenen einschlägigen Gremien. Erst mit der Gründung der neuen Bundesländer wurde das Prinzip des medienpolitischen Föderalismus auch in Ostdeutschland wirksam.

Ziele

Wie zu Beginn gesagt, geht es bei der Medienpolitik 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 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 technologische und ökonomische Ziele, denn Medien besitzen mittlerweile ein enormes Wirtschaftspotential. Aber es wäre gewiss blauäugig, wenn man ausklammern wollte, dass Medienpolitik auch ein Teil Machtpolitik ist.

Die Medienpolitik der CDU der 80er Jahre war auch motiviert durch negative Erfahrungen mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der Überzeugung, diesem sei in seiner monopolartigen Stellung ein übermäßiges Machtpotential zugewachsen, das nicht immer normkonform eingesetzt werde (mangelnde Ausgewogenheit) und daher eines Gegengewichts 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 Bundesrepublik organisiertes zu überführen. Aber daneben spielten wiederum auch wirtschafts- und sozialpolitische Überlegungen hinein, die problematische Folgen hatten.

Vorstufen

Medienpolitik wurde in der Bundesrepublik Deutschland 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 ungeliebte Hinterlassenschaft 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 Fernsehprogramms 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, des sonst so erfolgreichen ersten Bundeskanzlers. 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 Adenauerzeit formal noch stark fragmentiert und wenig koordiniert.

Und inhaltlich zielten sie, zumindest auf Parteebene der CDU, 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 blieb den CDU und CSU-regierten Bundesländern hier immerhin eine Kompetenz erhalten, durch die sie die Entwicklung der Bundesrepublik ordnungspolitisch beeinflussen konnten.

Ausgangslage

Welches war die Ausgangslage für die Medienpolitik der 80er Jahre? Entscheidend für sie 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 vielversprechend schien, war Bildschirmtext.

Die damalige sozial-liberale Bundesregierung tat, was Exekutiven gerne tun, wenn sie sich mit einer ungeordneten Gemengelage konfrontiert sehen, also nicht entscheiden können, aber vielleicht auch nicht entscheiden wollen: 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 sogenannten Telekommunikationsberichts 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-Berichts, 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 Bremse trat. Ungeklärt blieb weiterhin län-

gere Zeit die Finanzierung. Die in der Öffentlichkeit verbreiteten Bedenken schlugen sich in der Forderung nach »Rückholbarkeit« nieder. Und befürchteten negativen Folgen sollte durch eine breite Begleitforschung begegnet werden.

Auch die SPD-geführte Bundesregierung beteiligte sich an der Verschleppung medienpolitischer Weichenstellungen. Am 26. September 1979 verkündete Bundespostminister Gscheidle den Beschluss, 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 Anrainer-Staaten 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 Kabelpilotprojekts München berief. Dabei war die Situation durch den Art. 111a der Bayerischen Verfassung, demzufolge dort Rundfunk nur in ausschließlich öffentlich-rechtlicher Trägerschaft erlaubt ist, etwas anders gelagert.

Derweilen musste sich die CDU auf Bundesebene mit Erklärungen und Forderungen begnügen. 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 An-

stöße 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 wieder. Anders als in den 50er 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, d. h. der Zuständigkeit und Interessen der Bundesländer.

Fragen

Wenn wir uns heute mit der Medienpolitik der 80er Jahre beschäftigen, so geschieht dies zunächst in der Absicht, sich eines wesentlichen Kapitels der politischen Ära unter Helmut Kohl zu vergewissern. Wie kam die medienpolitische Weichenstellung zustande, welche Ziele hatte sie und welche Widerstände gab es dagegen? Wer waren die Akteure und welche Schritte leiteten sie ein? Wie machten sie von ihren Kompetenzen Gebrauch, welchen Überzeugungen folgten sie oder welche Vorbehalte waren zu überwinden? Darüber heute in einem Rückblick zu sprechen, liegt nicht nur nahe, um Legenden, die sich leicht bilden, zu begegnen. Vielmehr auch um der nachwachsenden Generation, die nichts anderes mehr kennt als die duale Medienordnung, zu vermitteln, unter welchen Geburtswehen es dazu gekommen ist.

Aber wir sollten es heute nicht bei einer bloßen historischen Rekonstruktion bewenden lassen. Sondern nach zwei Jahrzehnten drängt sich selbstverständlich auch die Frage auf, wie die Initiatoren von damals ihre medienpolitischen Entscheidungen bewerteten. Dass sie damit Erfolg hatten, ist kaum zu bestreiten. Aber haben sich alle Erwartungen erfüllt – und zwar nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch die publizistischen? Und welche Ziele und Prognosen haben sich vielleicht (zunächst) nicht erfüllt? Und hat es schließlich Versäumnisse oder von heute aus gesehen problematische Entscheidungen gegeben? Eine solch kritische Prüfung braucht die Ära Kohl nicht zu scheuen.