

## **Der Kampf um die neue Medienordnung. Initiativen und Innovationen**

**Von Bernhard Vogel**

Ich möchte die Initiative, die wichtigsten politischen Reformen der Ära Kohl und ihre Hintergründe im Gespräch zu erörtern oder auszuleuchten, ausdrücklich begrüßen, und zwar weniger als Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung, sondern vor allem als handelnder Politiker – »Akteur« heißt das heute –, der seine erste Ernennungsurkunde als Kultusminister noch aus der Hand von Peter Altmeier entgegengenommen hat und leidenschaftlich daran interessiert ist, dass die Geschichte so dargestellt wird, wie sie »wirklich gewesen« ist, und dass sie nicht umgeschrieben wird. Dazu braucht man natürlich letztlich den Fachmann, d.h. nicht den Politiker, sondern den Historiker, denn wir Akteure – ich mache jedenfalls die Erfahrung – tun uns mitunter schwer, noch genau zu wissen, wie es damals gewesen ist. Die Reihenfolge der Kabinette der Weimarer Republik, die ich nicht miterlebt habe, lässt sich eher lernen und sicher festhalten als die Abfolge der Bundeslandwirtschaftsminister beispielsweise, die man miterlebt hat. Aber um den Historikern zu ermöglichen zu erforschen, wie es wirklich gewesen ist, kann wohl von uns ein kleiner Beitrag geleistet werden. Und das gilt natürlich auch für den Mediensektor, einen, wie wir gerade von Herrn Professor Wilke gehört haben, besonders heiß umstrittenen Reformbereich der Ära Kohl.

Ich freue mich, dass ich nicht allein dazu spreche, sondern dass Claus Detjen dabei ist, der im Mittelpunkt des Geschehens gestanden hat, über das ich zu reden habe, dass Christian Schwarz-Schilling dabei ist, der wohl medienfreundlichste Bundesminister, den je eine Bundesregierung hatte, allerdings fußend auf der schon zweimal zitierten Regierungserklärung von 1982, der Weichenstellung, die Helmut Kohl damals vorgenommen hat. Und ich freue mich, dass Klaus von Dohnanyi unter uns ist, wohl der Politiker, mit dem ich zumindest zeitlich am längsten die Fragen beraten habe, um die es hier geht, nirgendwo länger und intensiver als im Gästehaus des Hamburger Senats, in dem man – während er im Morgengrauen mit dem Rad nach Hause fuhr – auch noch Übernachtung finden konnte.

Im Zusammenhang mit der Neuordnung des Medienbereichs wird in der Literatur und auch in Vorträgen gern von der »Einführung des privaten Rundfunks« gesprochen. Einführung, das klingt so, als hätte irgend jemand eine Idee gehabt, alle hätten ihr zugestimmt, es sei beschlossen und verkündet und

dann eingeführt worden, und der private Rundfunk war da. Davon kann aber keine Rede sein. Es bedurfte vielmehr eines jahrelangen, damals mit großer Erbitterung geführten Kampfes, fast nach der Art eines Glaubenskrieges, bis die Tür für private Veranstalter zunächst einen winzigen Spalt geöffnet war. Im Landtag von Rheinland-Pfalz wurde mir von der verehrten Opposition vorgeworfen, mit Hilfe eines privaten Rundfunks die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zerschlagen zu wollen, ganz zu schweigen vom absoluten kulturellen Niedergang, der allein schon mit dem Beginn der kleinen Versuchsprogramme einhergehen würde. Es gab auf beiden Seiten Schwarz-Weiß-Malerei. Die einen zeichneten das düstere Bild eines platten Kommerzfunks und sahen die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks massiv bedroht, für die anderen war das öffentlich-rechtliche Rundfunkwesen über jeden Zweifel erhaben und schien in jeder einzelnen seiner Sendeminuten nur Kultur- und Informationsprogramm zu sein. Die Gewerkschaften sagten den neuen Medien den Kampf an – »aus Sorge um die Arbeitsplätze«, man muss sich das heute überlegen, »aus Sorge um die Arbeitsplätze«! Teile der Kirchen, ihre offiziellen Mediensprecher zumal, schlossen sich dem an. Die Bundesregierung stoppte aus Sorge um »die humane Demokratie« die Breitbandverkabelung und der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt warb nachdrücklich für einen fernsehfreien Tag.

Zur Erinnerung einige Daten: Im Februar 1974 setzte die Bundesregierung eine unabhängige Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems ein. Ende 1975 schloss die sogenannte KtK (Kommission für den Ausbau der technischen Kommunikationssysteme) ihre Arbeit mit einem umfassenden Telekommunikationsbericht ab. Ein wesentliches Ergebnis war, dass in Zukunft eine schier unbegrenzte Anzahl von Rundfunkprogrammen technisch möglich sein würde. Dies war für mich persönlich und für andere entscheidend: Die technischen Kapazitäten, die Übertragbarkeitskapazitäten, waren nicht mehr knapp und mussten folglich nicht mehr bewirtschaftet werden. So wie ich es nach 1945 erlebt hatte, als anfangs das Papier knapp war, und es deswegen nur eine überregionale Zeitung gab, die dreimal in der Woche erschien und bei dem Zigarrenverkäufer abgeholt werden musste. Der Mangel an technischen Kapazitäten, der zur Beschränkung auf zwei öffentlich-rechtliche Programme geführt hatte, war jetzt nicht mehr gegeben. Am 11. Mai 1978 verständigten sich die Länder entsprechend den Empfehlungen dieser Kommission auf vier Versuche mit neuen Medien in zwei Unions-geführten und in zwei SPD-geführten Ländern, und zwar in Berlin, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, wobei aber nur eines dieser Projekte, nur das rheinland-pfälzische, ein privates Ordnungsmodell erproben sollte. Zunächst war von Ludwigshafen/Mannheim die Rede gewesen, aber der bedächtige Filbinger und der stürmische Kohl konnten sich auf die Federführung nicht einigen. Filbinger überließ die Sache damals dem in den Vorverhandlungen vor 1976 noch

als Ministerpräsident amtierenden rheinland-pfälzischen Ministerpräsident Kohl. Deswegen ist von dieser Zeit an nur noch von Ludwigshafen und nicht mehr vom baden-württembergischen Mannheim die Rede.

Bei einem Treffen vom 12. bis 14. November 1980, zwei Jahre nach der Einigung auf diese Pilotprojekte, kam es endlich zu dem sogenannten Kronberger Beschluss der Ministerpräsidenten, der die gemeinsame Finanzierung der vier Pilotprojekte regeln sollte: Man verständigte sich auf den sogenannten Kabelgroschen, auf 20 Pfennige Aufschlag auf die Gebühren zur Finanzierung dieser vier Projekte. In Wahrheit verständigten sich die Ministerpräsidenten nicht in ihrer offiziellen Sitzung am 12. November, sondern in Wahrheit kam die Vereinbarung in der Bar des Schlosshotels Kronberg in der Nacht vom 12. auf 13. zustande, indem es gelang, den damaligen hessischen Ministerpräsidenten Börner davon zu überzeugen, dass seine Überzeugung allein die Überzeugung der anderen nicht majorisieren dürfe, und dass er zwar nicht seine Bedenken, aber sein Veto zurückstellen müsse gegen eine gemeinsame Beschlussfassung.

Das Pilotprojekt Ludwigshafen war die Keimzelle des dualen Rundfunksystems, auch wenn bei seinem Beginn zwischen den wirtschaftspolitischen Vorstellungen und den kulturpolitischen Vorstellungen noch weit unterschiedliche Meinungen vorhanden waren. Der entscheidende Mann für die Verwirklichung, für die Umsetzung dieses Pilotprojektes wurde Claus Detjen, zunächst als Geschäftsführer des Zeitungsverlegerverbandes eigentlich mehr ein Bedenkenträger, aber durch Hanns-Eberhard Schleyer bekehrt, dann der Verwirklicher dieses Projektes, auf den ich mich auch bei den folgenden Ausführungen beziehe.

Auf Seiten der SPD überwog die Ablehnung der privatwirtschaftlichen Öffnung der Märkte von Hörfunk und Fernsehen. Die Gewerkschaften unterstützten Kampagnen gegen den verkabelten Menschen; in der öffentlichen Meinung konnten sich die Gegner des Kabel- und Satellitenfunks erheblich leichter Gehör verschaffen als die Befürworter einer neuen Rundfunkordnung. Die Auffassung der Gegner, dass es für mehr als zwei oder maximal drei Programme bundesweit keinen Markt gäbe, fand viel leichter öffentliche Zustimmung als die Gegenposition der Befürworter von Privatfunk.

Das Design des Pilotprojektes war weitsichtiger angelegt als die von Vorurteilen geprägte Haltung seiner Gegner. Es orientierte sich gemäß den politischen Vorgaben der Landespolitik. Hier muss ich anmerken, dass im Dezember 1980 zum ersten Mal ein Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel im rheinland-pfälzischen Landtag beschlossen wurde, ein Gesetz, das die rechtlichen Grundlagen für private Programmanbieter geschaffen hat und die Zustimmung des Landtages nur fand, weil es verbunden war mit der Einrichtung einer unabhängigen Begleitkommission, die einige Jahre später entscheiden sollte, ob der Versuch fortgesetzt werden könne oder nicht. Es

sollte also nach der politischen Vorgabe der Landespolitik eine duale Entwicklung öffentlich-rechtlicher und privater Veranstalter entstehen, und zwar von vornherein unter Einbeziehung von bundesweiter Satellitenübertragung.

Knapp drei Monate nach Beginn des Projektes in Ludwigshafen wurde der ECS (European Communication Satellite) – der Arbeitsgemeinschaft ECS 1 Westbeam – der Zuschlag für das erste private deutsche Satelliten-TV-Programm gegeben, und es begann am 1. Januar 1985 unter dem Namen SAT 1. Es war der 1. Januar 1984, als endlich das erste Pilotprojekt mit privater Beteiligung in Ludwigshafen gestartet wurde, der oft zitierte Urknall, der eigentlich darin bestand, dass Herr Schwarz-Schilling und ich auf einen roten Knopf gedrückt haben. Berichtet worden ist, dass eben nicht Köln, nicht München, Berlin oder Düsseldorf, sondern Ludwigshafen der Medienfokus von Deutschland wurde, wenn auch nur für kurze Zeit.

In einem Kellerstudio am Rande der Chemiestadt, zwischen einem Friedhof und einem Schlachthof gelegen, startete diese erste Aktion eines Privatfernsehens pünktlich um 10.30 Uhr am Neujahrstag 1984. Unterlegt mit Klängen von Bach begann die erste Sendung und ein Jahr später – wie gerade schon ausgeführt – mit SAT 1 das erste deutsche kommerzielle Fernsehprogramm. Es war also kein dröhnender Urknall, aber ein Urknall mit Wirkung. Ludwigshafen stand am Beginn einer Entwicklung, die politisch wie wirtschaftlich gewollt und von der rasant fortschreitenden Kabel- und Satellitentechnologie beschleunigt wurde. Das duale Rundfunksystem Deutschlands entstand mit den Privatsendern als Gegenpol zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Den Weg ebnete der Regierungswechsel 1982, nachdem jahrelang die vorhergehende Regierung den Privatfunk erfolgreich verhinderte, weil sie ihn nicht wollte. Man fühlte sich von ARD und ZDF gut bedient, und noch 1979 stoppte Bundeskanzler Helmut Schmidt die Verkabelungspläne seines damaligen Postministers Kurt Gscheidle.

Der »Urknall« war sicher ein entscheidendes Ereignis, das weitreichende Entwicklungen ausgelöst hat. Allerdings darf dieses Wort nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Tür tatsächlich nur unter vielen Mühen und nur einen kleinen Spalt geöffnet werden konnte. Aber der Fuß war in der Tür, und die Tür war nicht mehr zu schließen, wengleich es noch harter Mühen und tage- und nächtelanger Konferenzen bedurfte, bis endlich 1987 ein Staatsvertrag zustande kam, der die Neuordnung der Medienlandschaft regelte und das duale System, das ein Nebeneinander öffentlich-rechtlicher und privater Angebote darstellt, ermöglichen sollte. Und dass es zu diesem Medienstaatsvertrag kam, das möchte ich ausdrücklich sagen, ist nicht ohne Herrn von Dohnanyi zu erklären.

Vom Beginn des Pilotprojektes am 1. Januar 1984 an gab es neben den neuen privaten TV- und Hörfunkprogrammen auch neue öffentlich-rechtliche

Angebote, insgesamt 19 Fernseh- und 23 Hörfunkkanäle, etwas, was man sich wenige Jahre vorher noch nicht vorstellen konnte.

Die Beiträge der öffentlich-rechtlichen Anstalten, deren verstärkte Anstrengungen, dienten nicht nur als Vielfaltsreserve unter rundfunkverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, sie gaben von vornherein den öffentlich-rechtlichen Anstalten ihre eigenen Entwicklungschancen in neuen Programmbereichen und bei der länderübergreifenden Verbreitung dritter Programme. Das rief natürlich seinerseits wieder unverzüglich die Kritik privater Veranstalter hervor. Das Programmprojekt, das Programmangebot des Pilotprojektes Ludwigshafen, entsprach der dualen Struktur, die heute für jedermann selbstverständlich das Rundfunksystem bestimmt.

Die ersten Schritte für die länderübergreifende Verbreitung von dritten Programmen der öffentlich-rechtlichen Anstalten sind getan worden durch die Einspeisung von Bayern 3 in das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen schon von Beginn am 1. Januar 1984 an. Das war damals alles andere als selbstverständlich und gelang nur mit Hilfe eines Tricks, indem man nämlich nachweisen konnte, dass Bayern 3 in einem kleinen Zipfel des Projektgebietes – ich glaube, 1.000 bis 2.000 Einwohner wohnten da –, tatsächlich bei Annahme günstiger technischer und meteorologischer Bedingungen dieses Programm örtlich regulär aus der Luft empfangen werden konnte. Und weil man das nachweisen konnte, konnte man es auch bundesweit einspeisen, denn es war ein ortsübliches Programm. Erst später folgte – gegen den Widerstand des Südwestfunks selbstverständlich – die Einspeisung anderer dritter Programme.

Eine weitere Innovation war die erste Ausstrahlung von Satelliten-Hörfunk in Europa, die »Voice of America« erhielt dafür in Ludwigshafen die Genehmigung und damit die Möglichkeit, neue Kooperationsformen mit privaten und öffentlich-rechtlichen Hörfunkveranstaltern zu erproben, wie sie heute auch für die »Deutsche Welle« selbstverständlich sind. Da sich in Deutschland niemand bereit fand, einen Versuch für die Nutzung von Satellitenkapazitäten für Bildungsangebote zu unternehmen und erst recht niemand bereit fand, das auch noch zu finanzieren, richtete die Anstalt für Kabelkommunikation (AKK) eine Zusammenarbeit mit der Boston University ein. Kurse der Bostoner Universität wurden von Heidelberg bzw. von der AKK-Zentrale in Ludwigshafen aus zu ihren Ausbildungsstätten in Deutschland und anderen Ländern Europas übertragen. In keiner anderen politischen und programmlichen Pilotkonzeption war das Design des dualen Systems so angelegt wie eben in Ludwigshafen.

Der Begriff »Urknall« – das will ich noch ergänzen – stammt übrigens aus dem anfänglichen Chaos und ist erstmals 1983 in einem Interview mit Herrn Detjen in der »Süddeutschen Zeitung« verwendet worden. Die »Frankfurter Rundschau« hat im Dezember 1983, also wenige Tage vor Sendebeginn, geschrieben, ich zitiere: »Ein Meilenstein in der Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland«. Dieser Meilenstein markiert nicht nur die Entstehung

des privaten Rundfunks, sondern wie ich ausdrücklich deutlich machen möchte, auch die Öffnung neuer Programmentwicklungen für den öffentlich-rechtlichen Bereich.

Das Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Angebot war mein eigentliches Ziel, nachdem es keinen Zweifel mehr geben konnte, dass mit dem Wegfall der Frequenzknappheit die sachliche, inhaltliche und verfassungsrechtliche Begründung für ein ausschließlich öffentlich-rechtliches Informationszuteilungsmonopol fehlte. Weil die Knappheit der technischen Möglichkeiten zu Ende ging, war es nach meiner Überzeugung an der Zeit, die Strukturen zu ändern. Zu keinem Zeitpunkt war es Ziel, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu zerschlagen, wohl aber war es Ziel, ihn der Konkurrenz und dem Wettbewerb auszusetzen, wie es unserer Verfassung, unserem Ordnungssystem ganz generell entspricht. Meinungsvielfalt und Meinungsfreiheit sind für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend.

Die Zulassung freier Veranstalter, die in eigener Verantwortung Programme anbieten, war für mich ein Gebot dieser Meinungs- und Informationsfreiheit. Und darüber hinaus war klar, wenn private Anbieter in Deutschland dafür keine Chance bekämen, würden sie sie im benachbarten Ausland nützen. RTL gab es auch damals schon, allerdings nur in Luxemburg. Pierre Werner, der luxemburgische Ministerpräsident, war entschlossen, dieses Programm nach Deutschland zu übertragen. Er hätte Bitten von Helmut Schmidt, darauf zu verzichten, nie auf Dauer nachgegeben und entsprochen.

Es war ganz klar, würden wir nicht in Deutschland die Türe öffnen, würden wir von der Schweiz, von Luxemburg, von Österreich dieselben Programme empfangen können. Insofern gab es auch arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Argumente. Es war notwendig, gemeinsame Regelungen zu schaffen, die privaten Veranstaltern den Aufbau und die Fortentwicklung eines privaten Rundfunksystems ermöglichten, ihnen ausreichend Sendekapazität zur Verfügung und angemessene Einnahmequellen in Aussicht stellten. Was meine Überlegungen, privaten Rundfunk zu ermöglichen, mit Sicherheit nicht bestimmt hat, will ich auch sagen: Zu keinem Zeitpunkt hatte ich die Illusion, die mir in der politischen Auseinandersetzung damals unterstellt worden ist, die Illusion, mit dem privaten Angebot könne man dem angeblich »roten« öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine »schwarze« Konkurrenz entgegenstellen. Das ist immer wieder behauptet worden, weil natürlich die Öffentlich-Rechtlichen dagegen waren, und weil die Sozialdemokraten dagegen waren, und weil wir dafür waren. Ich wollte Pluralität, die Risiken selbstverständlich in sich trägt, ich wollte ein Mehr an Auswahlmöglichkeiten, auch mit den Gefahren die damit verbunden sind, mehr Macht den Nachfragern, weniger Macht den Anbietern.

Nun zur Bilanz. Was ist aus den Absichten geworden? Schneller und umfassender, als viele erwarteten oder auch befürchteten, haben sich die privaten Anbieter und der private Rundfunk durchgesetzt. Die anfangs gehörten Gegenargumente, es fänden sich keine Veranstalter, verleiten heute zum Schmunzeln. Man mag fast nicht mehr glauben, dass es solche Argumente gab, aber es hat sie gegeben. Der private Hörfunk schreibt seit langem fast überall, wo er professionell arbeitet, schwarze Zahlen. Er ist zum respektablen Konkurrenten der öffentlich-rechtlichen Anbieter geworden. Und ich füge ausdrücklich hinzu: Wenn es Aufgabe des Staates ist, Rahmenbedingungen zu setzen, wenn es Aufgabe des Staates ist, Oligopole zu durchbrechen, dann war es damals Aufgabe, den Privaten das Recht zu sichern, in die Konkurrenz einzutreten. Und dann ist es jetzt Aufgabe der öffentlichen Hand, die öffentlich-rechtlichen Anstalten davor zu schützen, nicht mehr konkurrenzfähig zu sein. Übrigens bin ich deswegen auch strikt gegen den Gedanken einer Privatisierung des ZDF.

Das private Fernsehangebot ist heute nicht mehr wegzudenken. Der Wettbewerb hat sich ohne Frage für alle Beteiligten positiv ausgewirkt. Ich sage das ausdrücklich auch im Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten. Es gibt genügend Beispiele, wo private Anbieter die Nase vorne hatten, wenn es um Informationen für den Zuschauer ging. Und damit meine ich nicht nur den Sport. Die ersten Bilder vom Fall der Berliner Mauer am 9. November habe ich in Warschau im privaten Fernsehprogramm gesehen, und die ersten Schreckensnachrichten über den 11. September haben wir alle über private Sendeanstalten empfangen. Die privaten Anstalten haben sich, wie erwartet, aber im übrigen vor allem den Unterhaltungsprogrammen zugewandt und andere Sparten eher vernachlässigt. Leider haben die öffentlich-rechtlichen Anstalten den Handlungsspielraum, den ihnen die Gebühreneinnahmen einräumen, nicht immer dahingehend genutzt, die Grundversorgung sicherzustellen. Sie schielen meiner Ansicht nach allzu oft auf eine falsch verstandene Konkurrenz zu den Privatanbietern. Die Frage der Einschaltquote droht den ihnen ausdrücklich gegebenen Handlungsspielraum aus meiner Sicht zu oft einzuzengen. Deshalb ist die Behandlung medienpolitischer Fragen in der Ära Kohl sehr wohl auch der Anlass zu sagen, auch heute sollten medienpolitische Fragen weit oben auf der Tagesordnung der aktuellen Debatten stehen. Es sind ganz andere Fragen, die uns heute beschäftigen. Aber es bleibt richtig: Auch heute ist ein freiheitlicher Staat in hohem Maße von der Leistungsfähigkeit und von der Freiheitsfähigkeit seiner Medienordnung abhängig. Und vielleicht führt die Beschäftigung mit der Vergangenheit auch dazu, über die Gegenwart etwas intensiver nachzudenken.