

Frank Bösch

Politische Macht und gesellschaftliche Gestaltung

Wege zur Einführung des privaten Rundfunks in den 1970/80er Jahren

Die Jahrzehnte »nach dem Boom«, also nach der ökonomischen Krise von 1973, erscheinen in historischen Darstellungen häufig wie eine Phase der Stagnation. Für viele Bereiche gilt dies freilich nicht. In der westdeutschen Werbewirtschaft etwa stiegen bereits in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre allein in der Tagespresse die Umsätze um 50% auf gut fünf Milliarden DM.¹ Dies ging mit einer Expansion der Medienbranche einher, die auch in den nachfolgenden Jahrzehnten weiterhin stark anwuchs.² Zu den Neuerungen von grundlegender gesellschaftlicher Bedeutung zählt dabei die Einführung des privaten Rundfunks, der 1984 nach langer Debatte in der Bundesrepublik auf Sendung ging. Der Stellenwert dieser Veränderung ist sicherlich kaum zu überschätzen. Denn schließlich verbringen die Europäer außerhalb der Arbeit mit keiner Beschäftigung mehr Zeit als mit dem Fernsehen: Vor der Einführung des privaten Rundfunks sahen die Bundesdeutschen im Durchschnitt rund zwei Stunden täglich fern, Ende der 1990er Jahre schon über drei Stunden pro Tag.³ Entsprechend breit und kontrovers war die seit den späten 1970er Jahren geführte öffentliche und politische Auseinandersetzung über die Einführung kommerzieller Sender. Insbesondere die Sozialdemokraten versuchten den privaten Rundfunk zu verhindern, da sie einen Bildungsverfall und eine Fragmentierung der Gesellschaft befürchteten, während die CDU/CSU, wie zu zeigen ist, gerade eine plurale Wahlfreiheit und eine Entpolitisierung des Fernsehens einforderte. Dass die 1980/90er Jahre als eine Phase der »Pluralisierung«, der »neuen Unübersichtlichkeit« oder auch der »Entpolitisierung« erscheinen, dürfte tatsächlich auch mit der Vervielfachung der kommerziellen Radio- und Fernsehsender zu erklären sein.

Die Einführung des privaten Rundfunks stand zudem im Kontext eines weiteren westeuropäischen Trends: Sie war Vorreiter einer ökonomischen Privatisierung, die später in anderen Bereichen in Deutschland im Zuge der Wiedervereinigung an Fahrt gewann.⁴ Aus dem Krisendiskurs der 1970er Jahre heraus wurde der Staat hinsichtlich der Verwaltung des Rundfunks als nicht mehr kompetent genug erachtet, um ökonomisch sinnvoll zu arbeiten und die Verbraucherinteressen adäquat zu vertreten. Freilich ging es beim Rundfunk meist nicht um eine Privatisierung im engeren Sinne. Denn nur in Osteuropa wurden nach 1990 staatliche Sender in großem Umfang in Privateigentum verwandelt. In Deutschland wanderte zumindest der DDR-Sender »Berliner Rundfunk« 1992 in private Hände, der von da an als »Berliner Rundfunk 91.4« firmierte. In Westeuropa dominierten dagegen öffentlich-rechtliche Sender, die zumeist nicht privatisiert, sondern um private Kon-

1 Daten nach: Vorlage zur Aufsichtsratssitzung des WWF (Westdeutsches Werbefernsehen), 16.6.1980, Archiv der sozialen Demokratie (AdsD), Bonn, NL Heinz Kühn, 1/HKAA000117.

2 Allein im Bereich der »Massenmedien« stieg der Umsatz bis Ende des 20. Jahrhunderts auf rund 70 Milliarden DM an; so die Berechnung anhand der Umsätze großer Medienunternehmen in: Jürgen Heinrich, Medienökonomie, Bd. 1: Mediensystem, Zeitung, Zeitschrift, Anzeigenblatt, Opladen 2001, S. 149.

3 Michael Meyen, Mediennutzung, Mediaforschung, Medienfunktionen, Nutzungsmuster, Konstanz 2004, S. 117.

4 Vgl. zum Kontext Norbert Frei/Dietmar Süß (Hrsg.), Privatisierungen. Idee und Praxis seit den 1970er Jahren, Göttingen 2012 (i. E.). In diesem Buch findet sich zugleich eine stark verkürzte Fassung dieses Aufsatzes. Vgl. auch den Beitrag von Gabriele Metzler in dem vorliegenden AfS-Band.

kurrenz ergänzt wurden. Für die Bundesrepublik kann man beim Rundfunk entsprechend von einer »Aufgabenprivatisierung« und Deregulierung sprechen⁵, wobei die Zulassung privater Sender zugleich zahlreiche neue Regulierungen förderte.⁶

Die Einführung des privaten Rundfunks hatte freilich nicht nur eine medien-, kultur- und wirtschaftsgeschichtliche Bedeutung, sondern besaß zugleich, und dies wird oft übersehen, eine politische Dimension. Wenngleich die Etablierung privater Sender im Rückblick als geradezu unausweichlich erscheint, war deren Einführung doch das Ergebnis einer politischen Auseinandersetzung, in der insbesondere über den Einfluss der Parteien und die gesellschaftlichen Auswirkungen des privaten Fernsehens gestritten wurde. Dabei war die Einführung privater Sender besonders hart umkämpft, weil der Rundfunk kein gewöhnliches Wirtschaftsgut ist, sondern zugleich als Träger der verfassungsrechtlich abgesicherten Informationsfreiheit gilt (GG, Artikel 5) und vor allem dem Fernsehen eine große gesellschaftliche und politische Wirkung beigemessen wurde. Welche große soziale Gestaltungsmacht Politik und Öffentlichkeit dem Rundfunk zuschrieben, machte die Debatte um die Einführung privater Sender erst deutlich. Und obgleich der Begriff »Rundfunk« stets das Radio mit einschloss, konzentrierte sich die Debatte ganz auf das Fernsehen. Die Privatisierung des Radios erschien offensichtlich nebensächlich, da diesem Medium nicht die Kraft zugesprochen wurde, politische Mehrheiten und die Gesellschaft insgesamt zu verändern.

Entsprechend wird im Folgenden der interne und öffentliche Entscheidungsprozess bei der Einführung und Ausgestaltung des privaten Rundfunks analysiert. Neben den politischen und ökonomischen Zielen werden dabei bislang wenig beachtete Fragen des internationalen Transfers, des Werbemarkts, der gesellschaftlichen Folgenabschätzung und des technischen Determinismus herausgearbeitet. Dabei wird gezeigt, dass die Einführung der scheinbar unpolitischen Privatsender bei allen Beteiligten als ein Politikum angesehen wurde. Bislang liegt eine historische, auf internen Akten basierende Analyse dieses Prozesses noch nicht vor. Von medien- und kommunikationswissenschaftlicher Seite gibt es mittlerweile einige Arbeiten zum Programm der privaten Sender und zu ihrer Organisationsform. Erst in einer Publikation wurde seitens eines ehemaligen CDU-Medienpolitikers und leitenden Mitarbeiters bei Privatsendern der Versuch gemacht, anhand einiger Dokumente den politischen Entscheidungsprozess genauer zu untersuchen. Dieser chronologische Ereignisbericht stellt vor allem eine ideologische Machtversessenheit der SPD heraus, erreicht aber kaum wissenschaftliche Tiefe.⁷ Der vorliegende Aufsatz wertet hingegen nicht nur die öffentliche Debatte und Entscheidungsfindung aus, sondern kann sich auch auf bislang nicht benutzte Archivakten stützen, unter anderem auf die

5 Einige Autoren sprechen genauer von einer »unechten Aufgabenprivatisierung«. Vgl. zur begrifflichen Typologie *Jörn Axel Kämmerer*, Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen, Tübingen 2001, S. 23–37, hier: S. 27.

6 Am Beispiel der Länder Schweiz, Österreich und Irland zeigt dies *Matthias Künzler*, Die Liberalisierung von Radio und Fernsehen. Leitbilder der Rundfunkregulierung im Ländervergleich, Konstanz 2009, S. 333.

7 *Alfred-Joachim Hermanni*, Medienpolitik in den 80er Jahren. Machtpolitische Strategien der Parteien im Zuge der Einführung des dualen Rundfunksystems, Berlin 2008. Hermanni war Leiter der Abteilung Medienpolitik der CDU-Bundesgeschäftsstelle, Geschäftsführer von Eureka Television, Chefredakteur bei Pro 7 und ist nun Geschäftsführer bei Euromedia. Während er in seinem Buch der SPD diagnostiziert, sie habe sich gegen den Ausbau von Kabelfernsehen gestellt aus Angst, dass ihr der »sozialdemokratisch orientierte öffentlich-rechtliche Rundfunk verloren gehen würde«, und ihr vorhält, »aus ideologischer Motivation« eine »unelastische Verweigerungshaltung« eingenommen zu haben, spricht er der CDU ein Eintreten für demokratische Vielfalt und freie Information zu; vgl. ebd., S. 64, 68, 97–99 und 112. Den Ereignisablauf stellt ebenso eine schmale (Magister-)Arbeit dar: *Angela Vennebusch*, Die Neugliederung der deutschen Fernsehlandschaft, Frankfurt am Main 1998.

Nachlässe von Medienpolitikern wie Christian Schwarz-Schilling oder Peter Glotz, sowie auf die Fraktions-, Parteivorstands- und Präsidiumsakten der beiden großen Parteien und ihrer Medienkommissionen. Entsprechend der Zugänglichkeit der archivalischen Quellen konzentriert sich die Analyse auf die Zeit bis 1984, also bis zum Start der ersten privaten Sendung. Zugleich kann der Beitrag aber an einige sehr gute Überblicksdarstellungen anknüpfen, die vor allem drei Ursachen für die Einführung des privaten Rundfunks ausmachen: die technische Entwicklung des Kabel- und Satellitenfernsehens, die mehr Kanäle ermöglichte; den Wandel der Rechtslage durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts, das private Anbieter 1981 und 1986 unter Auflagen zuließ; und den Wunsch der Christdemokraten, dem angeblich linkslastigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine private Konkurrenz gegenüberzustellen.⁸ Diese drei durchaus schlüssigen Zusammenhänge werden im Folgenden vertieft, ergänzt und differenziert.

I. TECHNISCHE SACHZWÄNGE UND POLITISCHE ENTSCHEIDUNGEN

Die frühe Auseinandersetzung über die Einführung des kommerziellen Rundfunks wies zwei Stränge auf, die auf den ersten Blick sehr unterschiedlich waren: Einerseits wurde anfangs in hohem Maß mit technischen Argumenten für die Einführung des privaten Rundfunks argumentiert, andererseits explizit politisch mit den Inhalten und Folgen des Fernsehens. Blickt man zunächst auf die technikbezogenen Argumente, so ging es, scheinbar unpolitisch, um die Zahl der möglichen Sendefrequenzen. Dieser technische Diskurs hatte vor allem juristische Gründe. 1961 war der erste Versuch, ein werbefinanziertes Fernsehen einzuführen, an der Begründung des Bundesverfassungsgerichts gescheitert, die Frequenzknappheit rechtfertigte das Monopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.⁹ Weil die wenigen Sendeplätze keinen Pluralismus wie bei der Presse zuließen würden, könne nur ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk die Beteiligung aller gesellschaftlichen Kräfte sichern. Durch dieses Urteil waren technische Innovationen und die Zulässigkeit des privaten Rundfunks eng verknüpft, wenngleich die technischen Argumente des Diskurses stets politisch fundiert waren. Viele Christdemokraten waren zwar weiterhin für einen kommerziellen Rundfunk, dennoch verlor das Thema in den 1960er Jahren an Aufmerksamkeit. Nur vereinzelt wurden die technischen und damit juristischen Voraussetzungen für Privatsender erneut diskutiert, zu den programmatischen Forderungen zählten diese aber nicht mehr.¹⁰

Das Kabelfernsehen gab in den 1970er Jahren dieser Diskussion neuen Aufwind. Modifiziert werden muss dabei die oft formulierte Annahme, die Kabeltechnik sei von der CDU/CSU mit den Kabelexperimenten der 1980er Jahre eingeführt worden.¹¹ Vielmehr existierten Kabelanlagen in der Bundesrepublik bereits seit Anfang der 1970er Jahre in Ballungsräumen, die durch den Funkschatten von Hochhäusern einen schlechten Empfang hatten. Hier ermöglichten leistungsstarke Antennen mit Kabelverteilern bereits die Einspeisung von mehr Programmen, mitunter auch ausländischen, für schätzungsweise

8 Als zentrale Einführungen zum Prozess der Privatisierung und dem inhaltlichen Wandel des Fernsehens vgl. *Knut Hickethier*, *Geschichte des deutschen Fernsehens*, Stuttgart 1998, hier: S. 416–446; *Peter J. Humphreys*, *Media and Media Policy in West Germany. The Press and Broadcasting since 1945*, New York 1990, S. 239–292.

9 Dieser erste Versuch wird hier außen vor gelassen, zumal er gut untersucht ist. Vgl. *Rüdiger Steinmetz*, *Freies Fernsehen. Das erste privat-kommerzielle Fernsehprogramm in Deutschland*, Konstanz 1996.

10 Vgl. Entwurf »Versuch eines kommunikationspolitischen Konzepts für die Bundesrepublik Deutschland 1969/70«, Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP), Sankt Augustin, 01-824-215.

11 Vgl. etwa: *Heinz W. Stuber*, *Medien in Deutschland*, Bd. 2: Rundfunk, Konstanz 1998, S. 548.

200.000 Menschen.¹² Bezeichnenderweise entstanden diese Kabelanlagen und -pläne in eher sozialdemokratischen Städten wie Bremen und Hamburg. Im nicht minder roten Kassel wurden ebenso Mitte der 1970er Jahre Kabelversuche geplant, die bereits eine interaktive »Zweiweg-Telekommunikation« haben sollten, um, quasi als Vorform des Internets, eine Verbindung zu öffentlichen Rechnern zu schaffen.¹³ Allerdings ging es dabei nicht um die Etablierung von privaten Sendern, sondern um den Empfang von mehr öffentlich-rechtlichen Programmen sowie die Schaffung neuer lokaler Sender ohne Werbung.¹⁴ Die frühen Kabelpläne sind insofern eher im Kontext der neuen lokalen Bürgerbewegungen zu verstehen. Pauschale Gegner der Kabeltechnologie waren die Sozialdemokraten somit nicht. Vielmehr wandte sich zu der Zeit die CDU mitunter gegen die Kabelprojekte, da sie durch die lokalen Sender eine weitere Stärkung der SPD in den Großstädten fürchtete.

Insbesondere das Hamburger Kabelprojekt gab, wie bislang übersehen wurde, dennoch einen wichtigen Anstoß dafür, dass die CDU/CSU seit Mitte der 1970er Jahre deutlicher für die Etablierung eines privaten Rundfunks eintrat. Die treibende Kraft war dabei der Göttinger Juraprofessor Hans H. Klein als Vorsitzender der Arbeitsgruppe Medienpolitik der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag. In einer »Kleinen Anfrage« erfragte er 1975 mit Verweis auf die vielen potenziellen Kabelkanäle in Hamburg, »ob unter diesen Umständen das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol aufrechterhalten werden muß, obgleich das Bundesverfassungsgericht eine technisch bedingte Frequenzknappheit als Voraussetzung für die Aufrechterhaltung dieses Monopols ansieht.«¹⁵ Während die Hamburger SPD per Kabel unter anderem die beiden DDR-Sender einspeiste, verlangte Klein stattdessen Sender mit Verlegerbeteiligung. Technische und juristische Argumentationen verschmolzen hier, um eine Neubewertung durch das Bundesverfassungsgericht zu fördern und so politische und ökonomische Ziele zu erreichen. Unterstützt wurde die Position der CDU/CSU durch den umfangreichen Telekommunikationsbericht der »Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems«, welcher der Bundesregierung Ende 1975 zur aktuellen und künftigen Medienentwicklung vorgelegt wurde. Er empfahl zwar keinen dualen Rundfunk, wohl aber Pilotprojekte zur Einführung einer Breitbandverkabelung und nahm künftig rund 30 Sender an.¹⁶

Auch programmatisch vollzog die Union Mitte der 1970er Jahre schrittweise eine Hinwendung zum dualen Rundfunk. Das CDU-Medienpapier von 1973 erwähnte den privaten Rundfunk zwar noch nicht, schloss ihn aber im Unterschied zu den anderen Parteien nicht explizit aus. Eine privatwirtschaftliche Nutzung »der Informationsvermittlung außerhalb der Öffentlichkeit, insbesondere im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft«, wurde jedoch erwogen, ebenso bei Satellitenfrequenzen.¹⁷ Auf dem CDU-Medienkongress im Mai 1974 hieß es bereits, »an der Kabelkommunikation müßten

12 Daten nach: Telekommunikationsbericht, 20./21.10.1975, ACDP, 01-824-234. Zum Empfang von Sendern aus der DDR in Hamburg und aus den Niederlanden in Düsseldorf: Der SPIEGEL, 22.11.1976, S. 57–60, hier: S. 57.

13 Hessischer Ministerpräsident, 1.2.1977, Projektskizze Zweiweg-Kabelfernsehen Kassel, abgedr. in: Media Perspektiven 1977, S. 106–117, hier: S. 112. Vgl. auch die Presseverlautbarung von Forschungsminister Hans Matthöfer in: Der SPIEGEL, 9.6.1975, S. 16.

14 Auch der Norddeutsche Rundfunk stellte 1977 Pläne für lokalen bürgernahen Funk in Kabelpilotprogrammen mit »offenem Kanal« vor. Abgedr. in: Media Perspektiven 1977, S. 282–290. In der seit 1970 monatlich publizierten Fachzeitschrift »Media Perspektiven«, die im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der ARD-Werbegesellschaften herausgegeben wird, wurden zahlreiche medienpolitische Dokumente zeitgenössisch abgedruckt, auf die hier verwiesen wird.

15 Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/3346, 2.4.1975, S. 169. Antwort Klein, abgedr. in: Media Perspektiven 1975, S. 213–214.

16 Telekommunikationsbericht, 20./21.10.1975, ACDP, 01-824-234.

17 CDU-Medienpapier von 1973, ACDP, 01-824-215.

ebenso wie an audiovisuellen Medien auch andere publizistische Kräfte, beispielsweise die Verleger, beteiligt sein«.¹⁸ Tatsächlich forderten die Verleger dies seit den 1950er Jahren, um selbst ins einträgliche Rundfunkgeschäft und dessen Werbemarkt einsteigen zu können. Das CDU-Medienpapier von 1974 argumentierte außerdem damit, dass das Monopol der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten »neue Formen der Informationsübermittlung« behindere.¹⁹

In den folgenden Jahren bildete sich innerhalb der Union die Argumentation aus, dass die neuen Medientechniken eine rechtliche Revision und damit die Einführung des privaten Rundfunks unabwendbar machten. Christian Schwarz-Schilling, seit 1975 medienpolitischer Sprecher der CDU, sprach in seinen Reden nun immer wieder an, dass die neue Medientechnik eine neue rechtliche und ordnungspolitische Situation geschaffen habe, die eine »marktwirtschaftliche Lösung« erfordere.²⁰ Die neue Technik wurde zugleich mit einem Demokratieversprechen verbunden und, so Schwarz-Schilling, eine »Individualkommunikation« in Aussicht gestellt, bei der die Auswahl des Einzelnen eine größere Rolle spiele.²¹ Dass künftig Satelliten privates Fernsehen aus dem Ausland in die Bundesrepublik senden würden, galt ebenfalls als ein Beleg für die Unausweichlichkeit eigener privater Sender, da, so Schwarz-Schilling, die Bundesrepublik »nicht eine Insel sein könne in dieser Welt, was Kabel angeht, was Satelliten angeht, was Vervielfältigung angeht«.²² Dass der private Rundfunk in einer sich globalisierenden Welt technisch unabweichlich sei, führte auch der rheinland-pfälzische CDU-Ministerpräsident Bernhard Vogel an: »Das Satellitenfernsehen kommt, einfach weil andere Länder – Luxemburg, Frankreich, England [...] – Satelliten in den Weltraum schießen werden.« Technik und internationaler Markt würden somit neue unabdingbare Sachzwänge schaffen. »Wer nicht selbst gestaltet, der wird gestaltet«, argumentierte Vogel an anderer Stelle.²³ Andere Christdemokraten, wie Edmund Stoiber, drohten, dass auch die deutschen Sender ins Ausland wandern würden, da die Technik keine Grenzen kenne.²⁴ Der Verlust von Arbeitsplätzen, Einnahmen und Einfluss war damit die Drohkulisse, die eine Privatisierung unabweichlich erscheinen lassen sollte.

Die Sozialdemokraten wandten sich gegen die Annahme, dass die technische Entwicklung politische Entscheidungen determiniere. Es dürfe, so Forschungsminister Volker Hauff, nicht »ein Zugzwang aus der Technik« entstehen.²⁵ Deshalb setzte die SPD auf Zeit und langwierige Versuche mit der neuen Kabeltechnik, für die sie intern rund zehn Jahre veranschlagte.²⁶ Besonders Helmut Schmidt betonte, dass dies keine technische bedingte Entscheidung sein dürfe, da eine Erhöhung der Sender die »sozialen Beziehungen sehr beeinflussen wird« und die »Substanz unseres demokratischen Lebens angreifen« könne.²⁷ Damit prallten zwei Modernekonzeptionen aufeinander: Während sich die CDU als Partei der technischen Moderne darstellte, präsentierte sich die SPD als Partei der mo-

18 Abgedr. in: Media Perspektiven 1975, S. 132.

19 Medienkonzept der CDU/CSU, abgedr. in: Media Perspektiven 1975, S. 175.

20 Vgl. etwa die Rede von Christian Schwarz-Schilling auf dem Medientag der CDU/CSU, 7./8.11.1978, abgedr. in: Media Perspektiven 1978, S. 791–805, Zitat S. 795.

21 Christian Schwarz-Schilling im Deutschen Bundestag, 8. Wahlperiode, 227. Sitzung, 27.6.1980, S. 18450.

22 Manuskript Rede Schwarz-Schilling, 21.6.1979, ACDP, 01-824-232.

23 Zit. in: *Hermann*, Medienpolitik, S. 80 und 103.

24 Zit. in: ebd., S. 79 und 104.

25 Vgl. Volker Hauffs Rede in der Aktuellen Stunde, 7.11.1979, in: Das Parlament, 17.11.1979, S. 4.

26 Vorlage des SPD-Präsidiums, 2.12.1979, AdsD, PV-Bestand, Mappe 334.

27 Helmut Schmidt im Deutschen Bundestag, 8. Wahlperiode, 154. Sitzung, 17.5.1979, S. 12262.

ralischen Moderne.²⁸ 1984 schloss sich jedoch auch die SPD mit ähnlichen Argumenten einer Beteiligung an der Satellitentechnik an, da sonst eine »Fremdkommerzialisierung über die Satelliten anderer Länder« und eine »Überschwemmung durch internationale Medienkonzerne« drohe.²⁹

Der technischen Entwicklung wurde damit einerseits eine Eigendynamik zugeschrieben, die politisch kaum steuerbar sei, andererseits eröffnete diese technische Definition des Rundfunks der Bundesregierung erst Handlungsspielräume, da für die Rundfunktechnik nicht die Länder, sondern das Postministerium des Bundes zuständig war. So bremste Helmut Schmidt die Kabelversuchsprojekte 1979 durch einen Kabinettsbeschluss, weshalb ihm die CDU/CSU vorwarf, die SPD übe »Zensur durch Technik aus«, da sie Kanäle künstlich verknappe und auf dem Fernmeldemonopol der Post beharre.³⁰ Die Union sah dagegen, zumindest solange sie im Bund noch in der Opposition war, die Bundesländer als zuständig an: »Der Bund hat dabei technische Dienstleistungen zu stellen, nicht aber medienpolitische Entscheidungen zu treffen oder sich in die Entscheidungen der Länder einzumischen«, formulierte das CDU-Präsidium.³¹ Dennoch nutzte nach dem Regierungswechsel der neue Bundespostminister Schwarz-Schilling seit 1982 gerade die technische Förderung des Kabelausbau, um so durch »Versuche« das Privatfernsehen in den Ländern zu installieren, welche weiterhin für die Programme zuständig waren.³² Die Schaffung einer neuen technischen Lage sollte so juristisch und ökonomisch die Privatisierung ermöglichen. Noch Mitte der 1980er Jahre versuchte die SPD, die Privatisierung vor allem durch eine technische Argumentation abzubremsen, indem sie einen Stopp der Breitbandverkabelung forderte, weil man auf moderne Satellitenschüsseln und Glasfaserkabel setzen müsse, die jedoch teurer und somit erst später verfügbar waren. Ebenso wollten die Sozialdemokraten der Videotechnik Vorrang geben.³³ Zusammengefasst steht die gesamte Debatte somit für eine Politisierung der scheinbar neutralen Technik, da ihre jeweilige Ausgestaltung weitreichende verfassungsrechtliche und medienpolitische Konsequenzen hatte.

Da absehbar war, dass die Kosten der Privatsender in der Versuchsphase nicht durch Werbung zu decken sein würden, wurde von Beginn an von der CDU/CSU ein »finanzieller Ausgleich« gefordert, weil das Risiko für Unternehmer nicht zumutbar sei, solange der Staat die Kontrolle habe.³⁴ Den technischen Ausbau für den neuen privaten Medienmarkt finanzierten nicht die Unternehmen, die davon profitieren sollten, sondern vor allem die Steuer- und Gebührenzahler durch den »Kabelgroschen«. Christian Schwarz-Schillings eigenes Unternehmen beteiligte sich bereits 1980 an der neu gegründeten »Projektgesellschaft für Kabel-Kommunikation mbH«, die seine eigenen Pläne privatwirtschaftlich begutachten und umsetzen sollte, und verkaufte erst kurz vor seiner Vereidigung als Minister seine Anteile an Nixdorf.³⁵

28 Peter M. Spangenberg, Der unaufhaltbare Aufstieg zum dualen System? Diskursbeiträge zur Technikinnovation und Rundfunkorganisation, in: *Irmela Schneider/Christina Bartz/Isabell Otto* (Hrsg.), *Medienkultur der 70er Jahre*, Wiesbaden 2004, S. 21–39, hier: S. 23.

29 Pressemitteilung zum Medienpolitischen Aktionsprogramm, 17.2.1984, AdSD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik IV, S. 4.

30 Hans H. Klein im Deutschen Bundestag, 8. Wahlperiode, 227. Sitzung, 27.6.1980, S. 18432.

31 Mitteilung CDU-Präsidium, 26.11.1979, ACDP, 07-001-1412.

32 Vgl. zum Kontext knapp und präzise: *Hickethier*, *Geschichte des deutschen Fernsehens*, S. 418f.

33 Medienpolitisches Aktionsprogramm der SPD, 16.2.1984, AdSD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik IV.

34 CDU-Papier (von der Fraktion und Partei, Klein/Schwarz-Schilling), 24.3.1977, abgedr. in: *Media Perspektiven 1977*, S. 155–170, hier: S. 161; Grundsatzpapier Koordinierungsausschuss für Medienpolitik der CDU/CSU, 31.1.1978, abgedr. in: *Media Perspektiven 1978*, S. 33–35.

35 Skandalisiert wurde dies in: *Der SPIEGEL*, 8.11.1982, S. 124–126, und: *Der SPIEGEL*, 13.12.1982, S. 89–91.

Bezeichnenderweise setzten sich die ersten großen Privatsender SAT.1 und RTL gerade nicht über die Kabeltechnik durch, die extra als technischer, juristischer und ökonomischer Rahmen für sie gebaut wurde. Weil sich die Verkabelung aufgrund der geringen Nachfrage nur sehr langsam verbreitete, und SAT.1 und RTL auch deshalb schlechte Zuschauerquoten aufwiesen, gab der Postminister terrestrische Frequenzen für sie frei, sodass sie per Antenne und damit ohne technische Innovation zu empfangen waren.

Nicht nur für den Rundfunk, sondern auch für andere Felder wäre der Zusammenhang zwischen dem technischen Wandel und den Privatisierungsforderungen der 1980er Jahre genauer zu diskutieren. Die technischen Innovationen der Zeit schufen eine verstärkte Diversität, Komplexität und Globalität, die eine alleinige Zuständigkeit des Staats herausforderten. Allein die Zunahme des Flugverkehrs oder der Telekommunikation machte die Zulassung privater Konkurrenz in solchen Bereichen zum naheliegenden Mittel. Ebenso beförderten die neuen Techniken generell eine stärkere internationale Konkurrenz, die den Druck zur Privatisierung erhöhte. Jedoch zeigt die Auseinandersetzung um den Rundfunk, dass es hier keinen technischen Determinismus gab, sondern technische Innovationen als soziale Konstruktionen anzusehen sind, die politisch gedeutet wurden.

II. FERNSEHEN ALS POLITIKUM: PARTEIPOLITISCHE MACHTSICHERUNG UND KULTURPESSIMISMUS

Auch eine zweite Argumentationsfigur knüpfte an das Rundfunkurteil von 1961 an. Das Bundesverfassungsgericht hatte dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Aufgabe zugeschrieben, den Meinungspluralismus zu sichern. Die CDU/CSU bestritt seit Mitte der 1970er Jahre im Rahmen ihrer sogenannten »Rotfunk«-Kampagne, dass die öffentlich-rechtlichen Sender diesen Pluralismus umsetzten, weshalb private Sender nötig wären. Seit dem sozial-liberalen Regierungswechsel 1969 warf die Union den ARD-Anstalten zunehmend vor, linkslastigen Meinungsjournalismus zu betreiben. Die Vorwürfe erinnerten zunächst ein wenig an Konrad Adenauers Rhetorik der 1950er Jahre, gewannen dann aber besonders in den sozialdemokratisch regierten Bundesländern Hessen und Nordrhein-Westfalen an Schärfe und systematischem Kampagnencharakter. So bezeichneten der Vorsitzende der CDU-Fraktion in Nordrhein-Westfalen, Heinrich Köppler, und der ehemalige Vertriebenminister, Heinrich Windelen, den WDR als »Haus Maos« und unterstellten WDR-Mitarbeitern die Unterstützung der RAF.³⁶ Ebenso sprach der hessische CDU-Politiker Schwarz-Schilling von einer »Okkupation der elektronischen Medien durch Linke und Ultralinke«³⁷. Unterstützt wurden sie dabei durch regelmäßige Artikel in der BILD-Zeitung und der Zeitung »Die Welt«, durch Eingaben der Unternehmerverbände, die kritische Darstellungen der Wirtschaft beklagten, und durch konservative Rundfunk-Funktionäre, die angeblich »einseitige« ARD-Sendungen blockierten.³⁸ Dieser politische Machtkampf um den Rundfunk kulminierte darin, dass Schleswig-Holstein 1978 den NDR-Staatsvertrag kündigte und 1979 Niedersachsen drohte, neben einem eigenen öffentlich-rechtlichen Sender auch private zu schaffen. Auch der CDU-Spitzenkandidat Nordrhein-Westfalens, Heinrich Köppler, versprach Ende 1979 im Falle eines Wahlsiegs die Einführung des Privatfernsehens.³⁹

36 Vgl. *Josef Schmidt*, Klaus von Bismarck und die Kampagne gegen den WDR, in: AfS 41, 2001, S. 349–382, hier: S. 372f.

37 Rede von Christian Schwarz-Schilling auf dem Medientag der CDU/CSU, 7./8.11.1978, abgedr. in: *Media Perspektiven* 1978, S. 791–805, Zitat S. 794.

38 *Hickethier*, *Geschichte des deutschen Fernsehens*, S. 322.

39 Vgl. *Bonner General-Anzeiger* und *Die Welt*, 18.12.1979.

Das Bild vom unausgewogenen »Rotfunk« schuf eine moralische, politische und demokratische Legitimation für die Privatisierung.⁴⁰ Dies zeigte sich bereits bei den frühen öffentlichen Bekenntnissen führender CDU-Politiker für das Privatfernsehen. 1976 forderte der medienpolitische Sprecher Schwarz-Schilling, nunmehr Vorsitzender des medienpolitischen Koordinierungsausschusses der CDU/CSU, erstmals in einer Rede in Tübingen einen privaten Rundfunk. Sein Hauptargument dafür war, dies »sei der einzige Weg Meinungsvielfalt wieder herzustellen, da die Öffentlich-Rechtlichen ihrer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe nicht mehr gerecht würden« – wegen ihrer fehlenden Ausgewogenheit und »missionarischen Agitation«.⁴¹ Die privaten »neuen unabhängigen Institutionen« sollten »Ausgewogenheit« schaffen. Der Zeitpunkt dieses Vorstoßes war nicht zufällig: Da dem angeblich linkslastigen Fernsehen, mit scheinbar wissenschaftlicher Unterstützung der Kohl-Beraterin Elisabeth Noelle-Neumann, die Schuld an der »verlorenen« Bundestagswahl 1976 gegeben wurde, sollte nun Abhilfe geschaffen werden, wengleich die CDU/CSU 1976 immerhin knapp die absolute Mehrheit erreichte und damit eines der besten Ergebnisse ihrer Geschichte. Wissenschaftliche Unterstützung erhielt die CDU dabei von dem Mainzer Publizistikwissenschaftler Hans Mathias Kepplinger, der seine Studien, die eine Benachteiligung der Union ausmachten, an Helmut Kohl und Schwarz-Schilling schickte, welche sie als Argument aufgriffen.⁴²

Tatsächlich erhoffte sich die Union intern direkte politische Vorteile von dem kommerziellen Rundfunk. Die Ordnung des Fernsehens schien in diesem Sinne über künftige Mehrheiten zu entscheiden. So argumentierte Schwarz-Schilling: »Es wird mit dieser Frage entschieden, wie wir '84 und '88 unsere Bundestagswahlkämpfe nach draußen hin führen können, und nach drinnen in die Wohnstuben umgesetzt wird. Und das wird die entscheidende Frage für den Ausgang der Wahlkämpfe sein.«⁴³ Ohne das Privatfernsehen habe »die SPD die Machtfrage der 80er Jahre in ihrem Sinne entschieden«.⁴⁴ Entsprechend bemühten sich die Christdemokraten zugleich um verstärkten Einfluss auf die Journalisten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Es wurden »Freundeskreise« von parteinahen Journalisten gegründet und Verzeichnisse von entsprechenden Journalisten angelegt, um bei Stellenbesetzungen zu reagieren.⁴⁵ Auch der CDU-Vorsitzende Helmut Kohl dachte dabei stark vom Personal her: »Wir wollen keine Journalistenbeschimpfung, aber wir wollen, daß wir Leute in Ämter bringen, die, wenn sie in einem Amt sind, nicht vergessen, wo sie herkommen.«⁴⁶

Öffentlich dominierten dagegen andere Begriffe die Diskussion. Die wichtigste christdemokratische Formulierung in der Debatte war der Kampf gegen das »Monopol«, das

40 Erstaunlicherweise findet dies in einigen Darstellungen kaum Berücksichtigung; gerade medienwissenschaftliche Arbeiten betonen eher die technischen Gründe für die Einführung; vgl. *Vennebusch*, Die Neugliederung, S. 46–57.

41 Rede abgedr. in: Evangelischer Pressedienst (epd), 11.12.1976, AdsD, ZASS III; vgl. Berichte dazu etwa in: *Die Welt*, 30.11.1976; *Westfälische Rundschau*, 30.11.1976.

42 Vgl. Schwarz-Schilling an Kepplinger, 17.12.1979, ACDP, 01-824-238. Helmut Kohl zitiert die Studie in: Fraktionsprotokoll der CDU, 6.11.1979, S. 23, ACDP, VIII-001-1059/1.

43 Christian Schwarz-Schilling laut Fraktionsprotokoll der CDU, 6.11.1979, S. 19, ACDP, VIII-001-1059/1.

44 Ebd., S. 23.

45 »Bis auf den Süddeutschen Rundfunk haben wir in allen ARD-Anstalten und im ZDF (ausgenommen ist der Süddeutsche Rundfunk, hier gibt es nur 4 Mitglieder der CDU) Freundeskreise gegründet. [...] Aufgabe der Freundeskreise ist u. a. die Erzeugung eines Solidaritätsgedankens Gleichgesinnter«, zudem Kontakte und Austausch; Entwurf Fischer Vorlage CDU-Bundespräsidium, Eingang 21.6.1977, ACDP, 01-824-225; vgl. etwa die Einladung zu »Mitglieder des Freundeskreises der CDU in der Deutschen Welle«, CDU-Bundesgeschäftsstelle, 5.3.1979, ACDP, 01-824-225.

46 Protokoll des CDU-Bundesvorstands, 9.10.1978, ACDP, 07-001.

durch Vielfalt ersetzt werden sollte. Dahinter stand die Auffassung, dass ein freier Markt unbestechlich und überparteilich sei, und lediglich der Konsument und nicht mehr die Politik entscheide. Zudem wurden private Anbieter als die günstigere und effizientere Lösung präsentiert. Während insbesondere dem NDR Verschuldung und Misswirtschaft vorgeworfen wurde, was die Gebühren nach oben treibe, versprachen die Christdemokraten mit dem privaten Rundfunk eine Gratislösung für die Bürger.

Bereits in ihrem Grundsatzprogramm von 1978 trat die CDU explizit für einen privaten Rundfunk ein.⁴⁷ Zugleich verlangte die CDU/CSU, wie bei anderen späteren Privatisierungen, gewisse Grenzen. Sie forderte nicht die völlige Privatisierung des Rundfunks, also die Abschaffung der öffentlich-rechtlichen Anstalten, was durchaus konsequent gewesen wäre, sondern stets ein Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern. Zudem sah sie für den privaten Rundfunkmarkt eine strenge Aufsicht und Lizenzen vor.⁴⁸ Auffällig ist zudem, dass die CDU die Privatisierung mit Begriffen wie »technischer Fortschritt«, »inhaltliche Ausgewogenheit«, »Bürgernähe« und dem »Recht« begründete, aber kaum mit marktwirtschaftlichen Argumenten. Dass die künftigen Sender und der Senderausbau hohe Gewinne versprachen, wie beim britischen Privatsender ITV frühzeitig erkennbar, blieb somit außen vor. Ebenso war stets die Rede davon, Preserverleger als Träger einzubinden. Dies verstärkte den Eindruck, dass es um einen Meinungspluralismus ähnlich wie bei den Zeitungen gehen sollte, nicht um Wirtschaftsinteressen von Konzernen. Selbst die Begriffe »privat« und »kommerziell« wurden vielfach vermieden und stattdessen eher pauschal von »Neuen Medien« gesprochen.

Auffällig ist, dass die FDP in dieser Debatte recht profillos blieb. In den 1970er Jahren hatten die Liberalen zwar den Parteeinfluss auf die öffentlich-rechtlichen Sender erteilt (der ihre Mitsprache weitgehend ausschloss), sich aber mehrfach explizit gegen kommerzielle Sender und Werbung in Lokalprogrammen ausgesprochen. Erst Ende 1979 entschieden sich die Liberalen in ihren »Leitlinien Neue Medien« nach einer Kampfabstimmung dafür, private Sender zuzulassen, aber nur wenn diese unter dem öffentlich-rechtlichen Dach kontrolliert werden würden.⁴⁹ Zudem hieß es in ihrem Wahlprogramm von 1980: »Private nicht-kommerzielle Programmanbieter sollen zugelassen werden«, wobei sie sich bildungsbürgerlich gegen kommerzielle »Berieselungsprogramme« wandten.⁵⁰ Erst 1984, als die ersten Privatsender liefen, vertrat die FDP den Kurs der Union. Die Rundfunkpolitik spielte somit keine Rolle beim Scheitern der sozial-liberalen Koalition.

Die Sozialdemokraten verteidigten dagegen bis 1984 hartnäckig das öffentlich-rechtliche Modell. In der politischen Debatte um den privaten Rundfunk kam es zu einem gewissen Rollentausch zwischen Christ- und Sozialdemokraten. Während die CDU mit Begriffen wie »Pluralismus«, »Meinungsfreiheit« und »Bürgernähe« hantierte, argumentierte die SPD eher mit konservativen Argumenten und war letztlich auch die konservative Partei in der Auseinandersetzung. Vor allem vier Argumentationsstränge lassen sich bei den Sozialdemokraten ausmachen. Erstens führten ihre Spitzenpolitiker vielfach den Schutz der Familie und der Kinder an. Sie verwiesen häufig auf die kognitiven, körperlichen und sozialen Gefahren durch mehr Programme, längeres Fernsehen sowie mehr

47 In Artikel 123 des Grundsatzprogramms der CDU von 1978 hieß es: »Die Ausstrahlung weiterer Hörfunk- und Fernsehprogramme durch andere Veranstalter – auch durch Gesellschaften privaten Rechts – soll möglich sein«.

48 So bereits das CDU-Papier (Fraktion und Partei, Klein/Schwarz-Schilling), 24.3.1977, abgedr. in: Media Perspektiven 1977, S. 155–170, hier: S. 161.

49 Vgl. Bericht über interne Gespräche der Parteigeschäftsführer von Egon Bahr im SPD-Parteipräsidium, 12.11.1979, AdsD, PV-Bestand, Mappe 123; Süddeutsche Zeitung, 3.12.1979; *Günter Verheugen*, Der Rundfunkhörer darf nur eins, zahlen, in: Frankfurter Rundschau, 2.4.1980.

50 *Hermanni*, Medienpolitik, S. 87.

Gewalt und Pornografie auf dem Bildschirm.⁵¹ Der ohnehin virulente Gewalt- und Suchtdiskurs wurde dabei mit dem privaten Medienmarkt verbunden.⁵² Auf diese Weise wurde die SPD ein Partner der Kirchen, die sich aus ähnlichen Gründen ebenfalls gegen ein kommerzielles Fernsehen aussprachen und sich mit der SPD-Spitze austauschten.⁵³ Insbesondere beim Verbot der Werbung am Sonntag fanden die Kirchen in der SPD Unterstützung, während die CDU die Sonntagswerbung auch gegen die Kirchen mit dem Verweis auf das Ausland durchsetzte, das sonst die Werbung innerhalb der Bundesrepublik übernehme.⁵⁴ Ebenso griff die CDU/CSU die Familienargumentation nicht auf, obgleich die Familienpolitik sonst ein wichtiges Feld der Partei war. Der Unionssprecher Klein entgegnete dazu lediglich, der beste Schutz sei, wenn man ermögliche, dass ein Elternteil sich ganz »der Erziehung ihrer [sic!] Kinder widmen« könne, also Hausfrauen den Fernsehkonsum überwachten.⁵⁵

Zweitens prognostizierte die SPD eine Programmverflachung, da die Vervielfachung der Sender keine Vielfalt, sondern Ähnliches auf vielen Programmen schaffen würde. Dies korrespondierte mit dem bildungsbürgerlichen Kulturpessimismus, hatte aber durchaus Wurzeln in der erziehungsbezogenen Arbeiterbewegung und ihren traditionellen Resentiments gegen Massenmedien. Deshalb forderte die SPD eine innere Pluralität der Sender und »Vollprogramme« mit Informationsanteilen, während die CDU/CSU auf eine »äußere Pluralität« der unterschiedlichen Anbieter vertraute. Der von der Union prognostizierten Vielfalt setzten die Sozialdemokraten die Annahme entgegen, dass sich die Werbekunden immer an die größten Anbieter wenden und daher rasch eine Konzentration auf dem Markt entstehen würde. Aus diesem Grund traten sie für eine Wettbewerbsordnung und kartellrechtliche Grenzen ein, da durch Unternehmen wie Bertelsmann, Springer und Kirch eine Verschärfung der ohnehin bestehenden Konzentration auf dem Medienmarkt zu befürchten sei.⁵⁶

Drittens setzte die SPD auf den »Schutz der Nation«. Die SPD argumentierte geradezu nationalistisch und protektionistisch, dass Deutschland vor amerikanischen Serien, einer »Fremdkommerzialisierung« und »internationalen Medien-Multis« geschützt werden müsse.⁵⁷ Als die Privatisierung 1984 nicht mehr aufzuhalten war, forderte sie Quoten »zum Schutz der nationalen und europäischen Identität und Tradition von Kultur und Sprache sowie Schutz der heimischen und europäischen Film-Fernseh-Produktion und der dortigen Beschäftigten«. ⁵⁸ Sie forderte, mindestens die Hälfte der Sendungen müssten deutsche oder europäische Produktionen sein, bei Spielfilmen 60 %, wovon die Hälfte in deutscher Sprache hergestellt sein sollte. Die CDU/CSU lehnte dies jedoch ab, wohl

51 Vgl. die Rede Helmut Schmidts, Medienpolitische Fachtagung der SPD in Dokumentation, in: Frankfurter Rundschau, 30.11.1979, S. 12; Klose auf Hamburger Medientagen, abgedr. in: Vorwärts, 5.7.1979, S. 31.

52 Christina Bartz, Kabelfernsehen: soziale Integration oder Desintegration? Ökonomische und medizinische Antworten auf eine Fragestellung, in: Schneider/Bartz/Otto, Medienkultur der 70er Jahre, S. 41–56, hier: S. 50f.

53 Berichte zum Treffen der SPD mit den Kirchen, in: Entwurf Dohnanyi für Protokoll Sitzung SPD-Medienkommission, 19.12.1985, AdsD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik I; ebd. FUNK-Korrespondenz, 11.10.1985.

54 Antwort Bernhard Vogel auf das Medien-Monitum der beiden Kirchen, abgedr. in: Media Perspektiven 1985, S. 59–60.

55 Hans H. Klein im Deutschen Bundestag, 8. Wahlperiode, 227. Sitzung, 27.6.1980, S. 18434.

56 Anlage Dieter Stammler zu TOP 5a im Protokoll der Sitzung der SPD-Medienkommission, 13.3.1986, AdsD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik I.

57 Medienpolitisches Aktionsprogramm, 16.2.1984, AdsD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik IV; Entschließung der SPD-Fraktionsvorsitzenden der Länder, 27./28.9.1984, AdsD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik V.

58 SPD-Medienreferat, 12.9.1985, AdsD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik I.

wissend, dass die privaten Sender stark von amerikanischen Filmen leben würden. Schließlich versuchte die SPD 1988 über die EG, die »Flucht in medienpolitische ›Billigländer« zu verhindern.⁵⁹

Viertens argumentierte die SPD mit politischen Gefahren. Helmut Schmidt warnte etwa, »daß große politische Einflußmacht in unkontrollierte und -kontrollierbare Hände gelangt«⁶⁰, und sprach vom »Boden, auf dem die Cäsaren sich in die Seele der Menschen eingraben«.⁶¹ Im Unterschied zu den 1960er Jahren wurde zwar selten explizit auf Hungenberg verwiesen, da vermutlich Axel Springer und Leo Kirch schon als gefährvolles Feindbild ausreichten. Aber die internen Gespräche zeigen zumindest, dass die Sozialdemokraten sowohl eine konservative Dominanz in allen Medien als auch die Chancenlosigkeit von »Meinungsrichtungen, die den Kapitalverwertungsinteressen kritisch gegenüber stehen« fürchteten.⁶² Aus diesem Grund wollte die SPD die regionalen Anteile stärken, eine Beteiligung bei der Vergabe der Lizenzen erreichen und schließlich in Nordrhein-Westfalen ein ihr nahestehendes duales Rundfunkmodell durchsetzen, mit einer Kooperation von WDR, Westdeutscher Allgemeiner Zeitung und dem »Arbeitskreis Satellitenfernsehen«.⁶³ Dieser Zusammenschluss sollte der Nukleus für eine neue Anstalt mit »einem wirksamen liberalen Programm« sein.⁶⁴ Ihre spätere eigene Beteiligung an einigen privaten Radiosendern stand ebenfalls in diesem Kontext.⁶⁵ Zudem versuchte sie das Bürgerfernsehen in Form von Stadtsendern und Offenen Kanälen zu stärken.

Gemeinsam war beiden Parteien somit, dass sie dem Rundfunk eine politik- und gesellschaftsverändernde Kraft zuschrieben. Während die CDU/CSU glaubte, sie könne mit einem privaten Rundfunk Meinungen und Wahlergebnisse verändern, zeigen die angstvollen Argumente der SPD, wie sehr sie eine Veränderung der gesamten Gesellschaft durch private Sender befürchtete.

Die Gesellschaft selbst ersehnte dagegen zunächst nur in überraschend geringem Maß die von der CDU/CSU versprochene Programmweiterung. Obgleich auflagenstarke Blätter wie die BILD-Zeitung 1979 regelmäßig über die Vorteile des Privatfernsehens berichteten, bekundeten im gleichen Jahr zwei Drittel der Bürger kein Interesse an weiteren Programmen. Selbst unter den CDU/CSU-Anhängern befürwortete dies nur ein Drittel. Zudem zeigten sich nur 19 % der Befragten bereit, für mehr Sender auch mehr zu zahlen.⁶⁶ Auch der schleppende Anlauf der Verkabelung, die deutlich weniger Haushalte als erwartet vornehmen ließen, belegt, dass die Privatisierung zunächst eine Elitenentscheidung mit durchaus politischen Zielen war, weniger eine »von unten« getragene Expansion der Populärkultur. Entschieden wurden die Weichenstellungen schließlich durch das Bun-

59 Protokoll der Sitzung der SPD-Medienkommission, 12.1.1988, AdsD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik VI.

60 Rede Helmut Schmidts, Medienpolitische Fachtagung der SPD in Dokumentation, in: Frankfurter Rundschau, 30.11.1979, S. 12.

61 Zit. nach: Privat-TV: Gefährlicher als Kernenergie, in: Der SPIEGEL, 1.10.1979, S. 21f.; Vgl. knapp hierzu, mit Verweis auf das Kabinettsprotokoll: *Hartmut Soell*, Helmut Schmidt, Bd. 2: Macht und Verantwortung 1969 bis heute, München 2008, S. 802.

62 Anlage Dieter Stammer zu TOP 5a im Protokoll der Sitzung der SPD-Medienkommission, 13.3.1986, AdsD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik I.

63 Glotz an Rau, 30.5.1984, AdsD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik II. Für den »Arbeitskreis Satellitenfernsehen« sprach der Filmemacher und Autor Alexander Kluge.

64 Glotz an Dohnanyi, 15.10.1984, AdsD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik V.

65 Vgl. aus SPD-Perspektive: *Uwe Danker/Markus Oddey/Daniel Roth* u. a., Am Anfang standen Arbeitergroschen. 140 Jahre Medienunternehmen der SPD, Bonn 2003, S. 170–203; kritisch dazu aus CDU-Perspektive: *Andreas Feser*, Der Genossen-Konzern. Parteivermögen und Pressebeteiligungen der SPD, München 2002.

66 Erhebungen von Infratest PPP Nr. 221, 15.11.1979; vgl. auch mit Daten von Allensbach: *Hermann*, Medienpolitik, S. 225f.

desverfassungsgericht, das hier erneut seine politische Macht zeigte: 1981 erklärte es im sogenannten »Dritten Rundfunkurteil« die Zulässigkeit von privaten Sendern, wenn ein gewisser Pluralismus rechtlich geregelt sei, und 1986 wurden die inhaltlichen Anforderungen an die privaten Sender gesenkt, sofern die öffentlich-rechtlichen Sender die Vollversorgung übernahmen.

III. PRIVATISIERUNG DURCH KOMMERZIALISIERUNG: DER BOOMENDE WERBEMARKT ALS ANTRIEB

Die Debatte über Politik und Technik lässt leicht vergessen, dass die eigentliche Basis des privaten Rundfunks die Werbewirtschaft ist, da sie die hohen Kosten für den Sendebetrieb aufbringen sollte. Welche Rolle Werbung spielen sollte, war bereits beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk politisch umstritten. Während der CSU-nahe Bayerische Rundfunk bereits in den 1950er Jahren Werbung sendete und dadurch bei den Verlegern den Wunsch förderte, werbefinanziertes Fernsehen zu betreiben, verzichteten eher SPD-nahe Sender wie der WDR und Radio Bremen bis in die 1980er Jahre ganz auf Radio-Werbung.⁶⁷

Trotz der Wirtschaftskrise in den 1970er Jahren verzeichnete der Werbemarkt stark ansteigende Umsätze. 1979 bescherte allein die Werbung in der Tagespresse 4,9 Milliarden DM Umsatz, was für die vorangegangenen fünf Jahre einen Anstieg um 50% bedeutete und eine überwiegende Werbefinanzierung der Presse etablierte. In Publikumszeitschriften kam es zu einem Zuwachs um 21%, während die Werbeeinnahmen bei Fernsehen und Hörfunk zwangsweise begrenzt blieben (6,7 beziehungsweise 3%) und zusammen nur ein Siebtel des gesamten Werbeetats ausmachten.⁶⁸ An mangelnder Nachfrage lag das sicher nicht. Vielmehr war Anfang 1980 bei ARD und ZDF die Werbezeit für das gesamte Jahr bereits zu Beginn komplett ausgebucht.⁶⁹ Dadurch konnten beide Programme 1980 die Werbepreise um bis zu 150% erhöhen.⁷⁰

Für die Einführung des privaten Rundfunks waren dieser Boom der Werbung und seine gebremste Umsetzung im Fernsehen in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Zunächst erhöhte dies den Druck der Wirtschaft und die Begehrlichkeiten der Verleger, nun auch über das Fernsehen zusätzliche Werbegewinne einzufahren. Für Großbritannien wurde etwa von der Presse ausgemacht, dass dort die Werbeeinnahmen des Privatsenders ITV mit 1,1 Milliarden DM fast so hoch seien wie der gesamte Etat des ZDF.⁷¹ Allein den künftigen Werbemarkt für das Satellitenprogramm schätzten Experten 1984 auf 1,5 Milliarden DM, einige sogar auf bis zu 2,5 Milliarden DM.⁷²

Die Angst, dass diese Werbegelder künftig im Zuge des Kabel- und Satellitenfernsehens an ausländische Sender mit deutschen Programmen fließen könnten, war deshalb sicher keine unwichtige Drohkulisse. Neben RTL in Luxemburg war eine britisch-schwei-

67 Zur Debatte über den Verzicht vgl. WWF-Aufsichtsratsprotokoll, 20.12.1982, AdsD, NL Heinz Kühn, 1/HKAA000117.

68 Vorlage zu WWF-Aufsichtsratssitzung, 16.6.1980, ebd.

69 So für 1980: WWF-Aufsichtsratsprotokoll, 14.4.1980, S. 4, ebd.

70 Bei der ARD bundesweit im Schnitt um 114%, beim billigeren ZDF sogar um 150%. Da die Kosten nach eingeschalteten Geräten berechnet wurden (je 1.000 eingeschaltete Geräte 1979: 11,5 DM beim ZDF, 21 DM bei der ARD), variierte der Preis für 30 Sekunden Fernsehwerbung stark bei den ARD-Anstalten – von 22.100 DM beim großen WDR bis zu 2.502 DM beim kleinen Saarländischen Rundfunk; Vorlage zu WWF-Aufsichtsratssitzung, 16.6.1980, AdsD, NL Heinz Kühn, 1/HKAA000117.

71 Quick, 21.2.1980.

72 Notiz von Peter Glotz, 26.11.1984, AdsD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik II.; ein Anwachsen des Fernsehwerbeetats auf ein Drittel der Gesamtausgaben erwartete: *Hans Bausch*, Kabelfernsehen, in: *Südfunk*, Mai 1980, S. 3.

zerische Verlegergruppe ein Schreckgespenst.⁷³ RTL erwog dabei auch ein europäisches Programm mit Nachrichten in unterschiedlichen Sprachfenstern.⁷⁴ Und tatsächlich planten auch deutsche Verleger eine maßgebliche Beteiligung an einem luxemburgischen RTL-Satellitenprogramm, das dann deutsch, französisch und niederländisch senden sollte. Während Bernhard Vogel dies als »mutigen Schritt« lobte, sah die SPD darin eine »Fremdkommerzialisierung unserer internationalen Medienordnung« und fürchtete einen Abzug der Werbewirtschaft aus dem deutschen Markt nach Luxemburg.⁷⁵

Als sich die Einführung des privaten Rundfunks in Westdeutschland abzeichnete, zogen die Sozialdemokraten daraus eine auf den ersten Blick überraschende werbewirtschaftliche Konsequenz: Um die Privatsender zu schwächen, erhöhten sie gezielt die Werbezeit für die öffentlich-rechtlichen Sender. Die SPD-Ministerpräsidenten sprachen sich nun für die Einführung von Hörfunk-Werbung in den sozialdemokratisch regierten Ländern aus.⁷⁶ Ebenso forderte die SPD Werbung für die Dritten Programme und führte sie in Hessen 1984 sogar ein, bis sie damit in der ARD scheiterte.⁷⁷ Damit führte der Boom der Werbewirtschaft also nicht nur zur Etablierung privater Sender, sondern auch zu einer neuen strategischen Akzeptanz der Werbung in öffentlich-rechtlichen Sendern bei den Sozialdemokraten, um so diese Sender zu stärken und gegen die privaten Anbieter konkurrenzfähig zu machen.

IV. LERNEN VON GROSSBRITANNIEN: INTERNATIONALE VOR- UND SCHRECKBILDER

Die Privatisierung nahm generell in einer Phase der Globalisierung zu, in der sich die Länder verstärkt beobachteten und ausländische Entwicklungen zum Argument für die eigene (Wirtschafts-)Politik machten. Auch bei der Auseinandersetzung über einen privaten Rundfunk blickten die Deutschen auf viele ausländische Vorbilder, die ihre Erwartungen an die künftige Medienwelt entscheidend prägten. Denn bekanntlich war der private Rundfunk in globaler Perspektive keine Innovation der 1970/80er Jahre. So bestanden in Nord- und Südamerika von Beginn an private Radio- und Fernsehsender, die auch die lateinamerikanischen Diktaturen überdauerten. Auch in Südeuropa entstanden zunächst private Sender, und in Zentraleuropa funkten seit den 1930er Jahren private Stationen aus Kleinststaaten wie Monaco und Luxemburg über die Grenzen hinweg. Zumindest ein duales Rundfunksystem bestand seit den 1950er Jahren in Japan und Großbritannien. Europas erster privater Fernsehsender entstand 1950 mit »Telesaar« im Saarland, der, von Franzosen getragen und legalisiert, ein innovatives Programm entwickelte.⁷⁸ Die Einführung des britischen Privatsenders ITV war bereits Mitte der 1950er Jahre ein Anstoß für die bundesdeutschen Verleger und Unternehmen gewesen, ein werbefinanziertes Programm einzufordern, das auch Bundeskanzler Adenauer unterstützte. Und schließlich setzte in Europa in den 1970er Jahren besonders in Italien eine dynamische Privatisie-

73 WWF-Aufsichtsratsprotokoll, 14.4.1980 und 17.9.1981, AdsD, NL Heinz Kühn, 1/HKAA000 117.

74 Vermerk für den Persönlichen Referenten von Schwarz-Schilling, 4.11.1982, ACDP, 01-824-174.

75 SPD-Pressedienst, 6.3.1981; Frankfurter Rundschau, 28.2.1981.

76 Klaus von Dohnanyi an Johannes Rau und Holger Börner, 11.10.1984, AdsD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik II.

77 Vgl. ebd. sowie die Korrespondenz von Rau in: AdsD, NL Peter Glotz, Ordner Medienpolitik IV.

78 *Andreas Fickers*, Die Anfänge des kommerziellen Rundfunks im Saarland. Die Geschichte der Saarländischen Fernseh AG (Tele-Saar und Europe No. 1), in: *Clemens Zimmermann/Rainer Hudemann/Michael Kuderna* (Hrsg.), *Medienlandschaft Saar von 1945 bis in die Gegenwart*, Bd. 1: *Medien zwischen Demokratisierung und Kontrolle (1945–1955)*, München 2010, S. 241–310.

rung ein: Nachdem das italienische Verfassungsgericht 1976 zumindest lokal das öffentlich-rechtliche Monopol zurückgewiesen hatte, entstanden dort in wenigen Jahren geschätzte 2.500 lokale Sender, die oft auch durch politische Gruppen getragen wurden.⁷⁹

In der bundesdeutschen Debatte bildeten vor allem vier Länder wichtige Referenzpunkte: die USA, Großbritannien, Italien und Luxemburg, zudem noch Belgien als das am frühesten verkabelte Land in Europa. Getragen wurde diese Debatte maßgeblich von Politikern und der Presse, wobei so unterschiedliche Blätter wie die Frankfurter Rundschau oder die BILD-Zeitung mehrere Artikelreihen über das Privatfernsehen im Ausland druckten.

Als kollektives Schreckbild der Gegner der Privatisierung, auch der meisten konservativen Befürworter, galt die Privatisierung in Italien. Blätter wie »Der SPIEGEL« berichteten genüsslich mit vielen Fotos, dass das Privatfernsehen dort bedrohliche Formen der Pornografie hervorgebracht habe, wie die Darstellung von »Hausfrauensex« oder Horoskopendungen, bei denen nackte Frauen Sex-Stellungen für den nächsten Tag vorhersagten.⁸⁰ Diese von Angstlust geprägte Vision eines sexualisierten Privatfernsehens entsprang freilich politischem Kalkül: Die linksliberalen Medien und Politiker versuchten auf diese Weise, die christlichen Mitglieder und Anhänger von CDU/CSU von den moralischen Gefahren des Privatfernsehens zu überzeugen. Dass fast alle kleinen Sender in Italien Defizite machten und daher ein Verdrängungswettkampf stattfindet, galt den Linksliberalen als ein weiteres Argument gegen die Privatisierung. Aber auch für die Konservativen war Italiens Privatfernsehen wegen seiner lokalen Vielfältigkeit ein Schreckbild, da es als »Anarchie« empfunden wurde. Denn schließlich sendeten hier auch lokale politische und weltanschauliche Gruppen von Links- bis Rechtsaußen ihr Programm, zudem soziale Gruppen von Homosexuellen bis zu Feministinnen. Nur gelegentlich wurde Italien deshalb in der Bundesrepublik als Chance gesehen, bürgernah Rundfunk »von unten« zu gestalten.⁸¹ Allenfalls galt Italien als Beleg dafür, so Gerd Bucorius, dass eine derartige Vielfalt an privaten Sendern auch in Deutschland nicht aufzuhalten sei.⁸²

Erstaunlich euphorisch priesen einige Unionspolitiker dagegen Ende der 1970er Jahre den luxemburgischen Sender RTL. Hans H. Klein bezeichnet ihn als ein »qualifiziertes Programm eines international anerkannten, wenngleich eben privatrechtlich organisierten Senders« und Christian Schwarz-Schilling als »gelungenes niveaivolles Vorbild«.⁸³ Da die deutsche Einspeisung von RTL ein Türöffner für private deutsche Sender sein sollte, war dies Lob nicht überraschend, wenngleich man es von Bildungsbürgern wie Schwarz-Schilling aufgrund des Sendeprogramms nicht unbedingt erwartet hätte.⁸⁴

Insbesondere das amerikanische Fernsehen erfuhr im Zuge der Privatisierungsdebatte eine gewisse Neubewertung. Für die Sozialdemokraten, die linksliberale Presse und die ARD belegte das US-Fernsehen weiterhin die Gefahren des Privatfernsehens. Inhaltlich zeige es, so ihr Argument, die »Verflachung« des Programms und die Zunahme von Gewaltdarstellungen, Quiz und Talkshows.⁸⁵ Zudem galten die USA ihnen als Beleg für die Kostenexplosion, da immer mehr Menschen für das Pay-TV hohe Beträge zahlen müssen.

79 Die Zahlenangaben variieren stark und sind wegen der Kurzlebigkeit vieler Sender oft nur Momentaufnahmen. Vgl. auch zum Kontext: *Christian Jansen*, Italien seit 1945, Göttingen 2007, S. 190f.

80 *Der SPIEGEL*, 28.10.1979, S. 191–193; *Quick*, 21.2.1980.

81 So positiver wertend: *Siegfried Zielinski*, Warum kein »Radio DGB?«, in: *Die Neue*, 29.11.1979.

82 *Gerd Bucorius*, Das Ende der Rundfunk-Jumbos, in: *Die ZEIT*, 10.11.1978, S. 12.

83 Rede Schwarz-Schilling, abgedr. in: *epd*, 11.12.1976, AdSD, ZASS III; *Die Welt*, 30.11.1976.

84 Schwarz-Schilling stammte aus einer Musikerfamilie, studierte Geschichte und Ostasiatische Kultur- und Sprachwissenschaften und promovierte 1956 zur asiatischen Geschichte.

85 Vgl. etwa: Interview mit Hans-Ulrich Klose, in: *Die Neue*, 19.5.1979; Rede Helmut Schmidts, Medienpolitische Fachtagung der SPD in Dokumentation, in: *Frankfurter Rundschau*, 30.11.1979, S. 12; ähnlich im Internationalen Frühschoppen ein amerikanischer Journalist: Sendung vom 26.8.1979; *Wilhelm Roth*, Konzentration wird nicht verlangt, in: *Frankfurter Rundschau*, 24.1.1980.

ten, wobei je nach Berechnung 80 bis 120 DM pro Monat angeführt wurden, weshalb gute Filme nur noch für Reiche konsumierbar seien.⁸⁶ Vor allem galten die USA den Sozialdemokraten als Beleg, dass das Privatfernsehen Familien und Kinder bedrohe. Der Hamburger SPD-Bürgermeister und Medienpolitiker Hans-Ulrich Klose argumentierte etwa: »In Amerika werden Kinder vielfach »ausgeschaltet, indem man das »Television« einschaltet: Fernsehen als Ersatz für den Kindergarten.«⁸⁷ Auch die linksliberale Presse berichtete, dass Vorschulkinder dort bereits acht Stunden täglich vor dem Fernseher verbrächten, sozial isoliert wären und verdummten. Die Illustrierten visualisierten dies mit Fotos von Donut-essenden amerikanischen Kindern vor dem Fernseher.⁸⁸ Damit wurde von linksliberaler Seite erneut recht konservativ mit dem Jugendschutz argumentiert, um christdemokratische Wähler zu überzeugen.

Christdemokratische Politiker und die ihnen nahestehenden Blätter wie die BILD-Zeitung priesen hingegen die Bürgernähe des amerikanischen Fernsehens, wo der Zuschauer »Programmchef« sei und lobten sogar die dortigen Politiksendungen.⁸⁹ Der CDU-Ministerpräsident Bernhard Vogel reiste 1978 extra in die USA und nach Kanada, um dort »Kabel-Fernsehstudios« zu besuchen. Viele Christdemokraten, die 1978 noch eine Ausstrahlung der US-Serie »Holocaust« als amerikanischen Kitsch verdammt hatten und verhindern wollten, priesen die Serie nun ein Jahr später als ein positives Beispiel dafür, was private Sender leisten könnten.⁹⁰ Nicht zu Unrecht warfen sie den Vertretern der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Doppelmoral vor, da sie vor der amerikanischen Verflachung warnten und zugleich erfolgreiche Fernsehformate von amerikanischen Privatsendern übernahmen.⁹¹

Anfang der 1980er Jahre verstärkte sich die Reisetätigkeit von christdemokratischen Politikern, die in den USA Fernsehschaffende aufsuchten, um Argumente der Gegner zu entkräften. Klein berichtete von seiner Reise, »Quantität und Qualität der Programme befinden sich in einem ständigen Prozeß der positiven Entwicklung«, es gebe kaum »Erwachsenenprogramme« und das Kabelfernsehen expandiere, da es auch nicht teurer sei.⁹² Ebenso priesen die Christdemokraten das »Erziehungsfernsehen« dort und die Offenen Kanäle. Auch Schwarz-Schilling reiste Anfang Juni 1983 als Minister in die USA, um mit Telekommunikations- und Satellitenfirmen zu sprechen.⁹³ Aus den USA wurde dabei die Einschätzung übernommen, der Satellitenempfang mit »Schüssel« habe keine Zukunft, weshalb vor allem auf die Verkabelung gesetzt wurde.⁹⁴

Das eigentliche Vorbild der Christdemokraten waren jedoch nicht die USA, sondern Großbritannien. Bereits 1977 verwies Schwarz-Schilling vor der hessischen CDU auf die guten Erfahrungen mit dem »Mischsystem« in Großbritannien.⁹⁵ In Abgrenzung zu Ita-

86 Bernd Leptihn, Zu teure neue Medienwelt, in: HFF 4, 1980, S. 9–16; ähnlich: Der SPIEGEL, 7.8.1978, S. 60–62, und 9.3.1981, S. 63–72. Vorlage der ARD in der öffentlichen Anhörung des Landtags Nordrhein-Westfalen über »Neue Techniken im Medienbereich«, 16./17.1.1980, abgedr. in: Media Perspektiven 1980, S. 34–39.

87 Interview mit Hans-Ulrich Klose, in: NRZ, 4.8.1979.

88 Der SPIEGEL, 17.12.1979, S. 46 und 53; Der SPIEGEL, 11.2.1980, S. 39.

89 Serie »Die Wahrheit über das Privat-Fernsehen«, in: BILD am Sonntag, 2.12.1979.

90 Schwarz-Schilling im Interview, in: Der SPIEGEL, 11.2.1980, S. 39; Quick, 21.2.1980.

91 BILD am Sonntag, 15.12.1979.

92 Bericht Hans H. Klein/Benno Erhard über die USA-Reise vom 31.7. bis 15.8.1982, ACDP, 01-824-181.

93 Konsulat Los Angeles an Auswärtiges Amt, 12.7.1983, ACDP, 01-824-181.

94 Vgl. Botschaft Washington an Auswärtiges Amt, 26.7.1984, ACDP, 01-824-181; Bericht Fuchs/Vorsitzende des ZDF-Fernseh-Rats über die USA-Reise vom 26.5. bis 6.6.1981, 17.9.1981, ACDP, 01-824-181.

95 Christian Schwarz-Schilling auf dem Medienkongress der hessischen CDU, vgl. Hessen-Kurier, November 1977; ähnlich im Streitgespräch mit Bausch in: Der SPIEGEL, 11.2.1980, S. 39.

lien und den USA sollten künftig, ähnlich wie in Großbritannien, Lizenzen und eine strenge Aufsicht den privaten Markt einhegen und für Niveau sorgen.⁹⁶ Christdemokratische Ministerpräsidenten, die frühzeitig Privatsender einführen wollten, prüften bereits Ende 1978 das britische Modell: Ernst Albrecht dachte in Niedersachsen an die Einführung eines privaten Regionalnetzes wie in Großbritannien und Bernhard Vogel informierte sich durch eine Dienstreise zu den Studios von ITV und BBC, nach der er bilanzierte, der Privatsender könne bezüglich seines Niveaus mit der BBC mithalten.⁹⁷ Ebenso argumentierte Gerhard Stoltenberg 1979, mit dem britischen Kontrollsystem würden im deutschen Privatfernsehen pornografische Inhalte ferngehalten.⁹⁸ Vor allem die Presse aus dem Hause Springer pries Ende der 1970er Jahre den privaten Rundfunk Englands, den hohen Informationsanteil und niveauvolle Serien wie »Mit Schirm, Charme und Melone«.⁹⁹ Zugleich argumentierte sie, dass die private Konkurrenz das Niveau der BBC gehoben habe. Selbst Gerd Bucerius und mit Einschränkungen die Frankfurter Rundschau und »Der SPIEGEL« führten England als positives oder zumindest nicht abschreckendes Beispiel an.¹⁰⁰ Lediglich die öffentlich-rechtlichen Vertreter und die Sozialdemokraten machten beim britischen Fernsehen einen Niveauverlust aus, betonten den dortigen Abbau von Minderheitenprogrammen und die Kostenexplosion durch die Konkurrenz.¹⁰¹

Großbritannien erwies sich damit erneut, wie bei der Einführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Nachkriegszeit, als ein wegweisendes Vorbild. Mit dem zeitgleichen Regierungswechsel zu Margaret Thatcher hatte dies wenig zu tun, da die 1979 gewählte Premierministerin bei ihren Reformen zunächst den Rundfunk außen vor ließ. Großbritannien stand im Rundfunkbereich vielmehr für jene begrenzte und kontrollierte private Wirtschaft, die auch Christdemokraten politisch und moralisch wünschenswert erschien.

V. EINE EINGEHEGTE AUFGABENPRIVATISIERUNG: FRÜHE UMSETZUNGEN UND ERGEBNISSE

Die SPD scheiterte weitgehend mit ihren zahlreichen Regulierungsvorschlägen für die privaten Sender. Weder eine Begrenzung auf Vollprogramme noch eine Quote für deutsche Produktionen oder Werbebeschränkungen am Sonntag konnte sie durchsetzen. Ebenso blieben die von ihr geforderten nicht kommerziellen Lokalsender eher eine Alibiveranstaltung der ersten Jahre, um den Kabel- und Satellitenausbau mit Rundfunkgebühren zu rechtfertigen. Dass der private Rundfunk dennoch recht starken Regeln unterworfen wurde, lag vor allem am Bundesverfassungsgericht. Dieses hatte durch seine Rechtsprechung nicht nur das Tor für private Anbieter geöffnet, sondern mit seinen Urteilen von 1981 und 1986 auch einige Auflagen verlangt, was die Sozialdemokraten als Teilerfolge feierten, zumal diese einige liberale Rundfunkgesetze der CDU-Länder hinfällig machten. Ebenso bremste der Föderalismus die Privatisierung ab: Da beim Aushandeln des 1987 endlich ratifizierten Rundfunkstaatsvertrags auch SPD-regierte Länder beteiligt

96 Rede Schwarz-Schilling auf dem Medientag der CDU/CSU, 7./8.11.1978, abgedr. in: *Media Perspektiven* 1978, S. 791–805, Zitat S. 795. Ähnlich seine Reden vom 27.4.1979 und vom 17.11.1979.

97 dpa, 16.1.1979; *Die Welt*, 11.11.1978.

98 *Gerhard Stoltenberg*, Zur Situation des Rundfunks in Norddeutschland. Regierungserklärung vor dem Schleswig-Holsteinischen Landtag am 27.11.1979, Kiel 1979.

99 *Die Welt*, 21.8.1979 und 23.8.1979; *BILD* am Sonntag, 23.12.1979.

100 *Gerd Bucerius*, England als Modell für unsere Sender?, in: *Die ZEIT*, 23.11.1979; *Frankfurter Rundschau*, 14.12.1979, S. 16; *Der SPIEGEL*, 17.12.1979, S. 39–62.

101 Vgl. die ZDF-Sendung »Noch mehr Fernsehen«, 27.8.1979; Hans Bausch, 15.10.1979, im SDR.

waren, enthielt dieser mehr Auflagen, als die Union für die privaten Sender vorgesehen hatte. So wurden Werbezeiten eingegrenzt, die Meinungsvielfalt festgeschrieben, Landesmedienanstalten zur Aufsicht eingesetzt und kein Unternehmen durfte mehr als ein Vollprogramm und ein Spartenprogramm mit Mehrheitsanteil haben, was später auf 30 % Marktmacht ausgeweitet wurde. Vor allem garantierte der Staatsvertrag den Bestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Während es beim Fernsehen so zu einer bundesweit ähnlichen Umsetzung kam, zeigten sich beim Radio starke regionale Differenzen, die bis heute markant sind: Die süddeutschen Bundesländer und nach der Wiedervereinigung auch Sachsen stärkten Lokalfunkkonzepte; im Norden und in Hessen dominierten eher starke, flächendeckende Sender. Das SPD-regierte Nordrhein-Westfalen stärkte tatsächlich den öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch ein Zweisäulenmodell – mit privaten lokalen Monopolsendern, bei denen Zeitungen als Träger fungierten, aber ein öffentlich-rechtliches Rahmenprogramm angeboten wurde.¹⁰²

Parallel zur Einführung des privaten Rundfunks kam es zu einer Aufgabenprivatisierung innerhalb der öffentlich-rechtlichen Sender. Zunehmend wurde die Erstellung der Programminhalte an private Subunternehmen und freie selbstständige Mitarbeiter übertragen. Der im Zuge der Privatisierungen überall eingeforderte schlankere öffentliche Personalbestand schlug sich in diesem »Outsourcing« nieder, das die Sender von Sozialabgaben befreite, den Journalismus dagegen nun auch im Rundfunk zu einem prekären Beruf machte.

Politisch konnte die CDU/CSU das Privatfernsehen als Erfolg in ihrem Kampf gegen den »Rotfunk« verbuchen. Als am 1. Januar 1984 mit dem Vorläufer von SAT.1 der erste Privatsender startete – zunächst noch unter dem Namen PKS –, wurden die Zuschauer von dessen Geschäftsführer Jürgen Doetz begrüßt, einem CDU-Mann, der zuvor als langjähriger Pressesprecher von Bernhard Vogel gearbeitet hatte.¹⁰³ Danach folgten viermal täglich »FAZ-Nachrichten«, die das Teleressort der Frankfurter Allgemeinen Zeitung präsentierte. Da bei dem Verlegerzusammenschluss »apf Nachrichten«, der später die Neuigkeiten aufbereitete, die Axel Springer AG ein Drittel der Anteile hielt, war bei diesen Meldungen zumindest kein »Rotfunk« zu erwarten. Gleiches galt für den Anteilseigner Leo Kirch im Unterhaltungssegment des Senders. Und auch bei den frühen privaten Radiosendern erwies sich Axel Springer als ein besonders aktiver Verleger, der sich früh Anteile sicherte.

Der politische Vorteil der Privatisierung lag jedoch für die CDU/CSU weniger darin, dass die Nachrichten konservativer ausgerichtet waren. Entscheidend war vielmehr, dass es hier erwartungsgemäß so gut wie keine politischen Magazine und Informationssendungen gab, die durch ihre kritische Haltung wie bei der ARD für Verstimmung sorgten. Wie rasch zahlreiche empirische Untersuchungen zu den Fernsehinhalten der Privaten belegten, dominierten bei ihnen vielmehr alte Serien, Filme und Shows. Politische Inhalte konzentrierten sich auf die Nachrichten, und selbst dort nahm bei SAT.1 der Politikanteil schnell ab.¹⁰⁴ Damit förderten die Sender weniger einen politischen »Rechtsruck« als eine Entpolitisierung der Gesellschaft. Inhaltlich bewahrheitete sich unverkennbar die Befürchtung, dass die Darstellung von Sexualität, Gewalt oder belanglosen Talks zunehmen

102 *Stuiber*, Medien in Deutschland, S. 577.

103 Die ersten Sendeminuten des PKS-Programms und damit der ersten privaten deutschen Ausstrahlung sind einsehbar unter: URL: <<http://www.youtube.com/watch?v=7uLKgiq-rHE>> [3.1.2012]. Vgl. auch zur »Tele-F.A.Z.«: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.12.1983, S. 1.

104 Vgl. aus den regelmäßigen Studien dazu von Media Perspektiven (seit Media Perspektiven 1985, H. 4) etwa: *Udo-Michael Krüger/Thomas Zapf-Schramm*, Formen, Inhalte und Funktionen des Fernsehens, Öffentlich-rechtliche und private Hauptprogramme im Vergleich, in: Media Perspektiven 1992, S. 713–732.

würde. Schon Anfang der 1980er Jahre, als sich der Start der Privaten abzeichnete, strahlten die öffentlich-rechtlichen Programme deutlich mehr amerikanische Serien aus, um in der Publikumsgunst zu gewinnen.¹⁰⁵ Allerdings ließ sich im Politikjournalismus zumindest in Deutschland nicht die »Konvergenzthese« belegen, nach der die öffentlich-rechtlichen und privaten Sender sich inhaltlich immer mehr annähern. Vielmehr lassen sich bis heute bei den Formaten deutliche Differenzen feststellen, die in einem weiterhin höheren Informationsanteil bei den öffentlich-rechtlichen Programmen ihren markantesten Ausdruck finden.¹⁰⁶ Anders entwickelte sich dies in Ländern wie Italien, in denen sich nun auch die öffentlich-rechtlichen Programme vornehmlich über Werbung finanzieren mussten und sich im Kampf um die Quoten stärker den privaten Sendern anpassten.

Finanziell war die »Privatisierung« für die Fernsehsender zunächst ein Desaster. Sie machten lange Jahre Defizite, da sie weder ausreichend Werbung noch Zuschauer gewinnen konnten, was wechselseitig den Erfolg blockierte. 1985 lag ihr Werbeanteil noch unter dem der öffentlich-rechtlichen Sender. Da die privaten Sender keine Rechenschaft über ihre Bilanzen geben müssen, können über ihre Gewinne nur ungenaue Aussagen gemacht werden. Anscheinend war RTL der erste Sender, der 1992, also nach acht Jahren, schwarze Zahlen schrieb. Dann zogen im Laufe der 1990er Jahre SAT.1 und PRO 7 und auch kleinere Privatsender mit Gewinnen nach.¹⁰⁷ Die finanziellen Rückschläge verstärkten die Konzentration auf dem Medienmarkt und die Fluktuation der Besitzer, da insbesondere kleinere Verleger aussteigen mussten. Ebenso scheiterte die Einführung des Pay-TV in Deutschland.

Die privaten Anstalten veränderten zudem den Werbemarkt und damit auch die Medienkultur insgesamt. Vom gesamten Werbeetat flossen in den 1990er Jahren über 40 % in das Fernsehen, während er bei der Tagespresse um ein Viertel einbrach.¹⁰⁸ Auch im Hörfunk verdoppelten sich seit 1985 in zehn Jahren die Werbeeinnahmen, wobei zwei Drittel davon privaten Sendern zufließen. Große Gewinne konnten vor allem die privaten Radiosender erreichen, die frühzeitig landesweite Lizenzen erhielten (wie RSH, ffn oder FFH), an denen besonders die Axel Springer AG große Anteile hielt.

Schwer auszumachen sind die Wirkungen auf die Gesellschaft. In den 1980er Jahren waren sie sicherlich noch gering, da der Verbreitungsgrad der neuen Sender erst am Ende des Jahrzehnts eine signifikante Größe erreichte. In den meisten europäischen Ländern verdoppelte sich bis in die 1990er Jahre die Zeit, die Zuschauer vor dem Fernseher verbrachten. Das lag insbesondere an der Ausweitung des Programms auf den Vormittag und auf die Nacht. Auch beim Radio stieg die Nutzung, entgegen früherer Erwartungen, in den 1980er Jahren weiter an, da es von den privaten Sendern in ein musikalisches Hintergrundgeräusch mit wenigen Wortbeiträgen verwandelt wurde. Vor allem sorgten die Sender für eine soziale Fragmentierung der Zuschauer nach Bildung, Herkunft und Alter. Während ältere und höher gebildete Menschen weiterhin vornehmlich den öffentlich-rechtlichen Sendern treu blieben, entschieden sich die jüngere Generation, Menschen mit wenig Bildung und besonders Migranten überproportional häufig für die private Konkur-

105 Diese Annäherung jenseits der postulierten »Dualität« der privaten und öffentlich-rechtlichen Sender betonen: *Jutta Röser/Corinna Peil*, Fernsehen als populäres Alltagsmedium, Das duale Rundfunksystem und seine kulturellen Folgen, in: *Werner Faulstich* (Hrsg.), Die Kultur der 80er Jahre, Göttingen 2005, S. 155–168.

106 Vgl. etwa: *Udo Michael Krüger/Thomas Zapf-Schramm*, Inhalte und Gestaltung öffentlich-rechtlicher und privater Informationsangebote im Fernsehen, Programmanalyse 2002/II von ARD/Das Erste, ZDF, RTL, SAT.1 und ProSieben, in: *Media Perspektiven* 2003, S. 534–548. Da »Media Perspektiven« von der ARD finanziert wird, wird diesen Untersuchungen oft Parteilichkeit vorgeworfen.

107 *Hickethier*, Geschichte des deutschen Fernsehens, S. 423.

108 *Stuiber*, Medien in Deutschland, S. 586 und 630. Die aktuelle Zeitungskrise hat auch hier ihre Ursache, nicht allein in der Verbreitung des Internets.

renz. Die Ausdifferenzierung der öffentlich-rechtlichen Programme im Zuge des Kabel- und Satellitenfernsehens verstärkte diesen Trend zusätzlich. In vielen Familien trennten nun Zweit- und Drittgeräte Generationen. Zudem kam es zu einem neuen regionalen Zugschnitt der Information beim Radio und damit der Kommunikationsräume, da sich die privaten Sender oft nur auf Landesteile oder einzelne Städte konzentrierten und so eine Regionalisierung der ohnehin dürftigen Informationen förderten. Die oft postulierte Pluralisierung der Gesellschaft in den 1980er Jahren fand in dem dualen Rundfunk damit nicht nur ihren Ausdruck, sondern wurde durch sie maßgeblich gefördert.

Vielleicht war der Sieg über den attackierten »Rotfunk« beziehungsweise über den kritischen Informationsjournalismus für die Christdemokraten dennoch ein Pyrrhussieg. Zum einen, weil der private Rundfunk trotz seiner Politikferne in seinen Unterhaltungssendungen nicht unbedingt die moralischen Werte verbreitete, die der CDU/CSU besonders am Herzen lagen. Zum anderen, weil die Fragmentierung und Entpolitisierung der Medien zeitversetzt auch mit fragmentierten entpolitisierten Haltungen in der Bevölkerung einherging, die eine generelle Abwendung von der Politik und den Parteien förderten. Die Zeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks war sicher nicht zufällig die Ära der Volksparteien, so wie der Start des konsumentenorientierten Privatfunks nicht zufällig mit dem Beginn einer Ära der Wechsel- und Nichtwähler korrespondierte.

VI. FAZIT

Als die Politiker und die Öffentlichkeit der Bundesrepublik Ende der 1970er Jahre um die Einführung kommerzieller Sender rangen, konnten sie bereits auf vielfältige westliche Vorbilder blicken. Wie aufgezeigt erschien dabei Italien für alle politischen Milieus als ein Schreckbild des kommerziellen Fernsehens, dessen lokale Sendervielfalt als niveaulos, unkontrolliert und chaotisch angesehen wurde – und nicht etwa als bürgernahe Vielfalt. Positiv bewerteten dagegen zumindest die Christdemokraten das Fernsehen der USA, was generell einer Annäherung der Konservativen an die USA in dieser Zeit entsprach, während die Linke das kommerzielle US-Fernsehen auch aufgrund antiamerikanischer Ressentiments ablehnte. Als prägendes Vorbild, das schließlich auch die Etablierung des dualen Rundfunks in der Bundesrepublik hoffähig machte und maßgeblich beeinflusste, diente jedoch erneut, wie bereits nach 1945, Großbritannien. Im britischen Sinne sollte künftig der private Rundfunk durch Aufsichtsgremien eingehegt und reguliert werden, um so dessen niveauvolle Ausgestaltung zu sichern. Die Einführung des privaten Rundfunks ging insofern zwar durchaus mit der beschleunigten Globalisierung seit den 1970er Jahren einher, da die Interaktionen und Adaptionen stark zunahmen, die Ausgestaltung des kommerziellen Rundfunks folgte jedoch national unterschiedlichen Pfaden.

Die Einführung des privaten Rundfunks war dabei nicht allein ein Ergebnis technischer Innovationen, sondern in hohem Maß mit politischen Zielen verbunden. Sowohl die internen Akten als auch die öffentlichen Debatten zeigen, dass die christdemokratische Wahrnehmung eines angeblich linksstehenden öffentlich-rechtlichen »Rotfunks« eine entscheidende Motivation dafür war, dass die CDU/CSU seit der verlorenen Bundestagswahl 1976 vehement die Einführung eines privaten Rundfunks forderte und schließlich bundesweit umsetzte. Auch ihre vielfach angeführte Argumentation, der Ausbau der Satelliten- und Kabeltechnik sei unausweichlich, hatte letztlich eine politische Dimension, da die Vermehrung der Sender auf die juristische Legitimierung des kommerziellen Rundfunks durch das Verfassungsgericht abzielte. Nicht minder politisch gefärbt waren die sozialdemokratischen Bedenken gegen die Privatsender, da die SPD sowohl einen Verlust an Einfluss auf die öffentliche Meinung als auch Schäden für die Gesellschaft befürchtete. Als der duale Rundfunk unaufhaltsam wurde, versuchte sie zumindest in Nordrhein-Westfalen gezielt eine für sie vorteilhafte Variante zu etablieren.

In der politischen Debatte konnte bei den beiden Volksparteien eine gewisse Inversion der typischen Leitsemantiken ausgemacht werden: Während die CDU/CSU eher linksliberale Begriffe anführte und den Bürgerwillen, die Pluralität und Wahlfreiheit einforderte, nutzte die SPD eher konservative Argumente, und setzte auf den Schutz von Familien und Kindern, die Einheit der Gesellschaft und den Schutz vor ausländischen Einflüssen. Dies zeigt, scheinbar paradox, eine Annäherung der Parteien bei gleichzeitiger polarisierter Abgrenzung, um so gegnerische Wählergruppen zu gewinnen. Dabei sprach die SPD mit moralischen Argumenten christliche Wähler an, während die CDU/CSU zumindest indirekt an eher bildungsferne Schichten appellierte. Darüber hinaus prägten weitere, nur scheinbar unpolitische Entwicklungen den politischen Diskurs, wie die grenzübergreifende Expansion der Werbewirtschaft, von ausländischen Satellitensendern und internationalen Fernsehsendungen.

Die Zeit »nach dem Boom« war in dem hier skizzierten Feld somit keine Phase der Stagnation oder Visionslosigkeit. Vielmehr entstanden seit Mitte der 1970er Jahre vielfältige Zukunftsentwürfe, die eine durch Kabel- und Satellitentechnik veränderte Mediengesellschaft ausmalten. Während die bürgerliche Öffentlichkeit sie als konsumentenfreundlich und bürgernah zeichnete, sah die politische Linke sie überwiegend als eine Schreckensvision. Der kommerzielle Rundfunk erschien Letzteren als ein Teil jener Apokalypse, die sie zeitgleich bei der Nachrüstung, der Umweltpolitik oder auch in der Sozialpolitik im Falle einer »konservativen Wende« befürchteten. Welchen Beitrag der kommerzielle Rundfunk für die Gesellschaftsgeschichte seit den 1980er Jahren schließlich tatsächlich spielte, wäre in künftigen Forschungen zu untersuchen.