
Jürgen Brautmeier

Medienpolitik in Nordrhein-Westfalen in der Ära Rau

Ein Forschungsimpuls

1. Vorbemerkung

Der amerikanische Soziologe William F. Ogburn hat 1922 von einer „kulturellen Phasenverschiebung“ (cultural lag) gesprochen, die entsteht, wenn bei zwei miteinander in Beziehung stehenden Bereichen der Kultur und Gesellschaft ungleiche Veränderungsgeschwindigkeiten vorherrschen. Wenn sich einer der beiden Teilbereiche stärker verändert als der andere, führt dies zu einem nicht mehr adäquaten Verhältnis der beiden zueinander. So kam es in Ogburns Beispiel vom technischen Fortschritt nach dem Beginn der Industrialisierung einerseits und der rechtlichen Behandlung von Arbeitsunfällen bzw. ihren Folgen andererseits in den USA erst mit einem Zeitverzug von 30 bis 40 Jahren zu einer Gesetzgebung, welche das Vorgehen bei Arbeitsunfällen nicht nur z. B. in Handwerksbetrieben, sondern dann auch in Fabriken und Werken zeitgemäß regelte.¹

Ein heutiges schönes Beispiel für das Auseinanderdriften von technischer Entwicklung und daran anknüpfender bzw. ihr nachlaufender gesetzlicher Regulierung ist verursacht durch die Digitalisierung. Während sich die Nutzungsmöglichkeiten des Internets fortlaufend dynamisch weiterentwickeln, stammt die Mediengesetzgebung in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Staaten in ihren heutigen Grundzügen noch aus den 1980er Jahren. Die Dynamik des technischen Fortschritts in diesem Feld hat so enorm zugenommen, die Infor-

1 Otis Dudley Duncan (Hg.), William F. Ogburn on Culture and Social Change, Chicago 1964, S. 86f.

mations- und Kommunikationstechnologie hat sich so schnell weiterentwickelt, dass die Rundfunk- und Medienpolitik gegenwärtig nur versucht, nicht vollkommen abgehängt zu werden. Bei den Eckpunkten für einen neuen Mediendienste-Staatsvertrag der Bundesländer wie bei der Ende 2018 novellierten Audiovisuelle-Mediendienste-Richtlinie in Brüssel handelt es sich aus meiner Sicht nur um kleine Fortschritte. Wann und wie die Phasenverschiebung, die man hier feststellen kann, korrigiert wird, also die Lücke zwischen beiden Bereichen wieder kleiner bzw. geschlossen wird, ist noch nicht zu erkennen. Ein Versäumnis von beinahe vierzig Jahren scheint nur schwer aufzuholen zu sein.²

Die technische Realität zeigt, dass Phasenverschiebungen von vierzig Jahren längst überholt sind. Die Entwicklung im Medienbereich hat sich derart beschleunigt, dass die Notwendigkeit zur regulatorischen Anpassung oder Nachsteuerung aus meiner Sicht viel schneller gegeben ist. Allein die rasante Geschwindigkeit, mit der das Internet und dann das Smartphone Verbreitung gefunden haben, führt zwangsläufig zu der Frage, ob Ogburns Modell der kulturellen Phasenverschiebung in Zeiten der digitalen Revolution überhaupt noch Sinn macht. Denn das Tempo nimmt weiter zu, nicht linear, sondern exponentiell.

2. Der Umbruch zu Beginn der 1980er Jahre

Wenn wir die Rundfunklandschaft in den 1980er Jahren als Ausgangspunkt unserer Betrachtungen nehmen, begann sich die heute so offensichtliche Lücke zwischen Technik und Regulierung damals bereits zu öffnen. Die Fortschritte in der Rundfunktechnik – bessere Frequenzausnutzung in Hörfunk und Fernsehen durch verbesserte Empfangsgeräte, eine für Rundfunkzwecke nutzbare Satellitentechnik, eine neben dem Telefonnetz zusätzlich vorangetriebene Verkabelung vieler Privathaushalte für die Verbreitung von TV-Programmen – führten zu einer vorher nicht für möglich gehaltenen Programmvermehrung, die von den politischen Akteuren neue Ansätze einer inhaltlichen wie organisatorischen Regulierung der gegebenen Möglichkeiten verlangte. Nicht umsonst sprach man von den „Chancen und Risiken der neuen Medien“, und die Parteien entdeckten das Feld

2 Der Verfasser des Beitrages war von 1987 bis 2016 leitender Mitarbeiter der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen und seit 2010 deren Direktor. Die 1987 in Düsseldorf gegründete Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR) wurde 2002 in Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) umbenannt. Wesentliche Erkenntnisse im zweiten Teil des Beitrages basieren auf der eigenen Anschauung des Verfassers.

der Medienpolitik für sich neu. Da der Rundfunk Ländersache ist, seit 1961 oft und immer wieder vom Bundesverfassungsgericht postuliert, blieb auch die von der technischen Entwicklung vorangetriebene Medienpolitik in der Zuständigkeit der Bundesländer, genauer in den Händen der Rundfunkkommission der Länder, gebildet aus den Ministerpräsidenten, die in „Kaminrunden“ über Fragen, die ihre Rundfunkreferenten unter sich nicht hatten einvernehmlich ausarbeiten können, mehr oder weniger strittig entschieden. Welche Rolle Länderparlamente und ihre Rundfunk- bzw. Medienpolitiker dabei spielen konnten, war von Land zu Land unterschiedlich und verdient eine besondere Betrachtung, aber dazu später mehr.

Erschwerend kam hinzu, dass der Rundfunk als Teil der Kulturpolitik und damit die Kulturhoheit der Länder ständig in Konflikt geriet mit der Telekommunikationshoheit des Bundes und damit der Wirtschaftspolitik auf Bundes-, aber auch auf der jeweiligen Landesebene.³ Dieses Dilemma sorgte auf allen Ebenen, vom Land über den Bund bis nach Europa dafür, dass neben den inhaltlichen und organisatorischen Regulierungsnotwendigkeiten immer auch Kompetenzfragen zwischen Bund und Ländern einerseits und zwischen Wirtschafts- und Kulturpolitik andererseits eine Rolle spielten, wenn sich Politiker und Parteien auf diesem politischen Feld bewegten.⁴ Kein Wunder also, dass es Kritikern immer wieder leichtfiel, die Rundfunkpolitik der Länder als schwerfällig und zersplittert zu charakterisieren. Der Wille, hieran etwas zu ändern, fehlte aber, und er fehlt bis heute. In den 1980er und den 1990er Jahren konnte so etwas die Autorität der Ministerpräsidenten allerdings nicht beeinträchtigen.

Ursprünglich waren in Nordrhein-Westfalen die rundfunkpolitischen Positionen der beiden großen Volksparteien SPD und CDU zwar unterschiedlich, aber nicht unüberbrückbar weit auseinander.⁵ Die SPD stand Ende der 1970er und

- 3 Das breitere Thema der Kulturpolitik und vor allem die Rolle Johannes Raus in der nordrhein-westfälischen Kulturpolitik verdiente eine gesonderte Darstellung, zumal sich die Verdienste Raus auf diesem Feld leichter als in der Rundfunkpolitik identifizieren lassen. Vgl. Ulrich Heinemann, NRW-Kultur: „Eine Sache der Kommunen“?, in: Jürgen Brautmeier/Ulrich Heinemann (Hg.), *Mythen – Möglichkeiten – Wirklichkeiten. 60 Jahre Nordrhein-Westfalen*, Essen 2007, S. 173–197, hier S. 191–193; Karsten Rudolph, *Strukturpolitik mit anderen Mitteln? Johannes Rau als kulturpolitischer Praktiker*, in: Jürgen Mittag/Klaus Tenfelde (Hg.), *Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte*, Oberhausen 2007, S. 205–224.
- 4 Jürgen Brautmeier, *Bund und Länder im Konflikt: Der Kompetenzstreit um die Zuständigkeit für Hörfunk und Fernsehen in Deutschland*. Düsseldorf Medienwissenschaftliche Vorträge, Heft 14, Düsseldorf 1988.
- 5 Die folgende Darstellung orientiert sich inhaltlich vor allem an den Untersuchungen von Dieter Düding, *Volkspartei im Landtag. Die sozialdemokratische Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen als Regierungsfraktion 1966–1990*, Bonn 1998,

Anfang der 1980er Jahre für den uneingeschränkten Erhalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems und tat sich deshalb äußerst schwer, die neuen technischen Möglichkeiten, also Satellit und Kabel, für eine Programmvermehrung nutzen zu wollen. Aber auch die CDU wie die von ihr geführten Landesregierungen andernorts taten sich nicht leicht mit der Vorstellung, den Rundfunkmarkt zu liberalisieren und für private Anbieter zu öffnen. Für sie galt zu dieser Zeit noch der Leitsatz, den man 1965 verabschiedet hatte: „Die öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks soll die Grundlage der Organisation von Hörfunk und Fernsehen in der Bundesrepublik Deutschland bleiben.“ Und: „Die Ausstrahlung weiterer Fernsehprogramme durch andere Veranstalter soll unter öffentlicher Aufsicht und unter Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte möglich sein.“⁶

3. Johannes Rau als Rundfunkpolitiker – ein Desiderat der Forschung

Dies war grob skizziert die Ausgangssituation, als Johannes Rau im September 1978 Ministerpräsident wurde. In seiner Zeit als Abgeordneter des Landtags, als SPD-Fraktionsvorsitzender, als Mitglied des Bundesvorstands der SPD und als Minister für Wissenschaft und Forschung in Nordrhein-Westfalen war er an vielen Diskussionen zur Rundfunkpolitik beteiligt gewesen, aber erst mit seiner Wahl zum Ministerpräsidenten wurde er schon rein formal zu einem der entscheidenden Mitspieler bei der Gestaltung der Rundfunkordnung in der Bundesrepublik. Dies vor allem deshalb, weil die Rundfunkpolitik, wie in den anderen Bundesländern auch, nicht in einem Fachministerium, sondern in der Staatskanzlei und damit in der direkten fachlichen Zuständigkeit des Ministerpräsidenten ressortierte. Bisher fehlt aber eine fundierte Untersuchung der Überzeugungen und Aktivitäten Raus in diesem Politikfeld.⁷ Nur ein intensives Quellenstudium

S. 241–256, sowie von Guido Hitze, *Verlorene Jahre? Die nordrhein-westfälische CDU in der Opposition 1975–1995*, Düsseldorf 2010, Teil 1: 1975–1985, S. 698–729; Teil 2: 1985–1990, S. 1153–1198. Bei beiden Autoren auch Belege und weiterführende Hinweise auf Quellen und Veröffentlichungen von Beteiligten sowie frühere Literatur zum Thema.

6 Zit. nach Hitze, Teil 1 (wie Anm. 5), S. 699 Anm. 204.

7 Eine in den Fakten zwar weitgehend korrekte, aber in der Analyse leider eher oberflächliche Darstellung der Medienpolitik Johannes Raus liefert Jörg-Uwe Nieland, Plädoyer für eine „duale Rundfunkordnung“. Der Medienpolitiker Johannes Rau und die Neuordnung des Mediensystems, in: Mittag/Tenfelde, *Versöhnen* (wie Anm. 3), S. 239–259. Sowohl die undifferenzierte Zuschreibung der medienpolitischen Positio-

kann zukünftig erhellen, wie sehr die formale Zuständigkeit als Ministerpräsident auch von einem tiefergehenden eigenen Gestaltungswillen begleitet war. Bis dahin muss das Profil Raus an dieser Stelle blass bleiben.

Für die CDU in Nordrhein-Westfalen wurde die Rundfunkpolitik im Vorfeld der Landtagswahl des Jahres 1980 wahlkampfartig, sie sprach jetzt von einem „Bürgerrecht auf Programmvielfalt“, dessen „unverzichtbarer Bestandteil“ der öffentlich-rechtliche Rundfunk sein sollte, den aber private Programme „ergänzen“ sollten, weil man sich von mehr Wettbewerb auf diesem Feld mehr Leistung und mehr Qualität versprach.⁸ Für die SPD führte dieser Gedanke in die falsche Richtung, sie war strikt gegen den privaten „Kommerzfunk“, der wegen seiner Werbeorientierung „seicht und auf Massengeschmack getrimmt“ sei und eher zu weniger Meinungsvielfalt und damit weniger Demokratie führen werde.⁹ Dass man in den großen nordrhein-westfälischen Zeitungshäusern, aber auch im Bertelsmann-Konzern in Gütersloh durchaus Chancen sah, die vor allem wirtschaftspolitisch mit den neuen Möglichkeiten in den elektronischen Medien verbunden waren, und diese gerne nutzen wollte, konnte an dieser Haltung nichts ändern.¹⁰

Nach der Landtagswahl des Jahres 1980 hatte die SPD für drei Wahlperioden die absolute Mehrheit und konnte damit fünfzehn Jahre lang allein über die Ausrichtung der Rundfunk- und Medienpolitik in Nordrhein-Westfalen bestimmen. Dies erklärt auch, warum sie auf diesem Feld eine so starke Rolle auf der Länderebene spielen konnte, sie musste nämlich einerseits keine Rücksicht auf etwaige Koalitionspartner in Nordrhein-Westfalen nehmen und konnte andererseits darauf bauen, wegen des Prinzips der Einstimmigkeit bei der Verabschiedung von Staatsverträgen nichts akzeptieren zu müssen, das nicht ihren Absichten entsprach. Für die CDU-Opposition im nordrhein-westfälischen Landtag war dies eine äußerst undankbare und unbequeme Situation, konnte sie im Land doch wenig erreichen und musste über Bande spielen, sprich mit Hilfe anderer, CDU-regierter Bundesländer oder der Bundespolitik. Guido Hitze hat diese Zeit akribisch analysiert und ihr zu Recht das für die nordrhein-westfälische CDU so bittere Etikett der „verlorenen Jahre“ aufgeklebt. Die rundfunkpolitischen Debatten im Landtag waren dennoch hitzig, auch, weil der WDR die Politik der sozial-liberalen Regierung unter Johannes Rau bis 1980 und danach die Allein-

nen der SPD im Bund und in Nordrhein-Westfalen auf Rau als auch die Etikettierung als Medienpolitiker greifen aus wissenschaftlicher Sicht viel zu kurz.

8 Helmut Elfring, in: „Landtag intern“ vom 21.4.1980, zit. nach Hitze, Teil 1 (wie Anm. 5), S. 700 Anm. 211.

9 Egbert Reinhard, in: „Landtag intern“ vom 21.4.1980, zit. nach Hitze, Teil 1 (wie Anm. 5), S. 700 Anm. 212.

10 Düding, Volkspartei (wie Anm. 5), S. 242.

regierung der SPD „mit spürbarer Sympathie“ begleitete und die CDU an das Feindbild vom „Rotfunk“ glaubte oder glauben wollte, wie realistisch dieses Feindbild auch immer sein mochte. Für die SPD ging es um die Bewahrung des Monopols des WDR in TV und Hörfunk, zumal die Zeitungshäuser längst nicht alle regierungsfreundlich waren. Für die CDU ging es um die Brechung des rundfunkpolitischen Monopols des WDR. Kein Wunder, dass in der Regierungserklärung von Ministerpräsident Rau am 4. Juni 1980 die Öffnung des Rundfunks für kommerzielle Anbieter strikt abgelehnt wurde. Weder der technische Fortschritt, der eine inhaltliche Ausweitung der Programmlandschaft möglich machte, noch die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Chancen in dieser zukunftstauglichen Branche konnten zu dieser Zeit die Angst der SPD vor den vor allem politischen Risiken überwinden.¹¹

Schon an der Geschichte der Kabelpilotprojekte in Berlin, Ludwigshafen, München und Dortmund kann man exemplarisch die damaligen unterschiedlichen ideologischen Vorstellungen von Union und SPD studieren und vor allem die Neigung, ja die Entschlossenheit der SPD, sich so lange wie möglich gegen das eigentlich ungewollte Experiment zu wehren beziehungsweise es von vornherein so anzulegen, dass keine unliebsamen Ergebnisse dabei herauskamen. Bereits im Mai 1978, also noch vor Raus Amtsantritt, hatten sich nämlich die Ministerpräsidenten der Länder angesichts der neuen technischen Möglichkeiten auf die Durchführung von vier Kabelpilotprojekten verständigt. Das in Nordrhein-Westfalen angesiedelte Projekt sollte nach dem Willen der SPD-Landtagsfraktion im Ruhrgebiet, nämlich in Dortmund – in der Diskussion war auch Wuppertal – umgesetzt werden. Aber erst im Dezember 1983, also fast fünfzehn Jahre nach dem Beschluss der Ministerpräsidenten, kam es in Nordrhein-Westfalen zu einem Durchführungsgesetz für das Dortmunder Kabelpilotprojekt, das letztlich erst am 1. Juni 1985 starten, auf drei Jahre befristet sein und ohne private Beteiligung durchgeführt werden sollte. Neben den öffentlich-rechtlichen TV-Programmen von ARD, ZDF und WDR sollten die 10.000 Kabelhaushalte in Dortmund weitere Dritte Programme der ARD und insbesondere einen „Offenen Kanal“ empfangen können, letzterer unter Regie des WDR. Als Sicherung wurde darüber hinaus das Prinzip der „Rückholbarkeit“ eingebaut – Honi soit qui mal y pense! Die Chancen, die in einer Beteiligung privater Veranstalter oder der nordrhein-westfälischen Zeitungshäuser gelegen hätten, wurden konsequent geleugnet, was in anderen Bundesländern anders gehandhabt wurde und dort die Welt nicht untergehen ließ.

11 Hitze, Teil 1 (wie Anm. 5), S. 701f.

Die technische und politische Entwicklung machte aber vor den Landesgrenzen Nordrhein-Westfalens nicht halt. Die Satellitentechnik, die naturgemäß grenzüberschreitend war, und der Beschluss der im Herbst 1982 ins Amt gekommenen Bundesregierung unter Helmut Kohl zur forcierten Breitbandverkabelung der Ballungsgebiete in der Bundesrepublik waren Fakten, die allmählich in der SPD zu einem Umdenken beitrugen. Wenn Nordrhein-Westfalen zu einem „Medienproduktionsland“ werden sollte, also die wirtschaftspolitischen Chancen nicht verschlafen wollte, musste man umsteuern. Jürgen Büssow und Reinhard Grätz, die beiden federführenden Rundfunk- beziehungsweise Medienpolitiker ihrer Partei und Fraktion strebten an, mit einem „Mediengesetz“ die „neuen Medien“, wenn man sie schon nicht verhindern konnte, zumindest regulatorisch so auszugestalten, dass sie politisch einigermaßen unter Kontrolle blieben. Partei und Fraktion folgten übrigens ihren medienpolitischen Fachpolitikern, ohne sich groß mit ihnen auseinanderzusetzen oder ihre Vorstellungen erkennbar zu modifizieren.¹²

Die vielbeschworene „medienpolitische Wende“ der SPD erfolgte dann im Frühjahr 1984, und sie erfolgte, was in SPD-Reihen noch lange schmerzte, von oben. Nachdem sich die SPD- mit den Unions-Ministerpräsidenten auf eine Bestandsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geeinigt, aber daneben auch den Weg für die Verbreitung privater Programme freigemacht hatten, verkündete Ministerpräsident Rau auf einem Sonderparteitag der SPD am 31. März 1984 in Aachen, dass sich die Landesregierung „aus Gründen der technischen Entwicklung und aus Gründen der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat“ nicht mehr grundsätzlich gegen die Zulassung privaten Rundfunks sperren werde.¹³ Im Mai 1984 vollzog dann ein Bundesparteitag der SPD in Essen die Kehrtwende auch auf dieser, der nationalen Ebene, maßgeblich vorangetrieben aus Nordrhein-Westfalen, von Büssow, Grätz, Rau und anderen, aber mitgetragen und unterstützt vom Bundesgeschäftsführer der SPD, Peter Glotz, oder dem Hamburger Bürgermeister Klaus von Dohnanyi.

12 Jürgen Büssow, Der Landtag als Gestalter der Medienpolitik, in: Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hg.), Medienland Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1995, S. 11–28; Düding, Volkspartei (wie Anm. 5), S. 246–248.

13 Zit. nach Wolfram Köhler, Das Land und seine Sender. Die Medien als Handlungsfeld der Politik, in: ders. (Hg.), Nordrhein-Westfalen fünfzig Jahre später: 1946–1996, Essen 1996, S. 88–103, hier S. 96.

4. Der rundfunkpolitische Sonderweg der SPD in Nordrhein-Westfalen

Mit dieser Kehrtwende begann eine neue Phase der Medienpolitik in Nordrhein-Westfalen. Der Kompromiss auf der übergeordneten Ebene setzte sich allerdings nicht fort in einer kompromissorientierten Politik im nordrhein-westfälischen Landtag. Die mit absoluter Mehrheit ausgestattete SPD blieb bei ihrer grundsätzlichen Skepsis gegenüber dem „Kommerzfunk“, unter anderem auch deshalb, weil die Wende an der Basis der Partei kaum akzeptiert bzw. gutgeheißen wurde. Die Erkenntnis, dass Nordrhein-Westfalen nicht abgeschirmt werden konnte vom technischen Fortschritt bei Kabel und Satellit, mündete deshalb in dem Versuch, das Land medienpolitisch abzuschirmen und gewissermaßen Zäune zu errichten, um einerseits den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu schützen und andererseits den privaten Rundfunk so zu regulieren, dass er stark reglementiert und kontrolliert werden konnte. Außerdem sollte – das war in Nordrhein-Westfalen neu und sorgte für zusätzlichen parteipolitischen Zündstoff – den hiesigen Zeitungs- und Medienunternehmen ein privilegierter Zugang zu den neuen Rundfunkveranstaltern bzw. Beteiligungsmöglichkeiten daran verschafft werden. Entsprechende Gespräche vor allem mit der WAZ-Gruppe und deren Geschäftsführendem Gesellschafter Erich Schumann, der SPD-Mitglied war, halfen, die Genossen in Nordrhein-Westfalen auf eine neue Spur zu setzen.¹⁴

Die Strategie der SPD-Medienpolitiker hatte also mehrere Elemente. Zum einen sollten mit einer Novellierung des WDR-Gesetzes Ende 1984/Anfang 1985 dem Sender alle Möglichkeiten eingeräumt werden, die er für die sich abzeichnende Konkurrenz mit privaten Veranstaltern brauchte, etwa durch neue Programme für die Verbreitung über Kabel und Satellit oder unternehmerische Kooperationen, zum Beispiel mit dem WAZ-Konzern. Organisatorisch sollten im Rundfunkrat stärker als bisher gesellschaftliche „Reformkräfte“ wie Gewerkschaften, Künstler oder ausländische Mitbürger repräsentiert und auch Redakteursvertreter beteiligt sein. Zur Absicht der Stärkung des WDR passte zeitgleich der Streit unter den Bundesländern über einen neuen Rundfunkstaatsvertrag, mit dem die Zulassung privater Veranstalter grundsätzlich geregelt werden sollte. Obwohl Ministerpräsident Rau im Oktober 1984 zunächst einem Kompromiss zugestimmt hatte, der unter anderem auch die Werbezeiten im WDR-Hörfunk begrenzen sollte, musste er angesichts des starken Widerstands in der SPD-Fraktion des Landtags die Verhandlungen im Dezember 1984 platzen lassen, was im

¹⁴ Hitze, Teil 1 (wie Anm. 5), S. 706. Schumann spielte auch bei der personellen Besetzung der Spitzenpositionen der Landesanstalt für Rundfunk eine einflussreiche Rolle.

Übrigen auch dem hessischen Ministerpräsidenten Holger Börner (SPD) recht war, dessen Genossen in Wiesbaden ebenfalls Widerstand gegen den Kompromisskurs gezeigt hatten.¹⁵

Zum anderen ging es um die möglichst eng auszugestaltende und mit zahlreichen Auflagen versehene Funktionsweise der zweiten Säule des dualen Systems, also des privaten Rundfunks. Hier gab es für die nordrhein-westfälische SPD zwei Hebel, die sie beide zu betätigen wusste. Für Nordrhein-Westfalen ging es um das Privatfunkgesetz, auf der Ebene der Länder um die Verständigung auf die Grundzüge eines Rundfunkstaatsvertrags, die nach dem Scheitern des Kompromisses vom Herbst und Winter 1984 irgendwann erneut angegangen werden musste. Mit der Erarbeitung eines Privatfunkgesetzes ließen sich SPD und Regierung in Nordrhein-Westfalen erneut viel Zeit. Nach der Ankündigung in der Regierungserklärung von Ministerpräsident Rau vom 10. Juni 1985 kam es erst im Sommer 1986 zur Vorlage eines ersten Diskussionsentwurfs, also noch nicht einmal eines Referentenentwurfs. Dieser folgte im Oktober 1986 als Vorlage für ein „Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen“.

Es ist keine neue Erkenntnis, dass es den Medienpolitikern der SPD-Fraktion im Zuge der Gesetzesberatungen gelang, ihre Vorstellungen der möglichst strikten Reglementierung aller Privatfunkaktivitäten in Nordrhein-Westfalen sowohl im TV- wie im Hörfunkbereich in das von der Landesregierung vorgelegte Gesetz zu schreiben. So sollten im Fernsehen „unabhängigen Dritten“ festgelegte Sendezeiten eingeräumt und im Hörfunk sollte mit dem sogenannten Zwei-Säulen-Modell im Lokalfunk eine Kombination aus privatwirtschaftlicher Finanzierung durch die örtlichen Zeitungsverleger (Betriebsgesellschaft) und alleiniger Programmverantwortung durch ehrenamtliche Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen (Veranstaltergemeinschaft) geschaffen werden. An der Betriebsgesellschaft sollten sich neben den Zeitungsverlegern auch noch mit bis zu 25 Prozent der Anteile kommunale Träger beteiligen können. Dass dieser Lokalfunk in seinem jeweiligen Verbreitungsgebiet eine Monopolstellung haben sollte, stellte eine doppelte Absicherung dar: Landesweiten Hörfunk sollte es aus privater Hand nicht geben, womit nicht nur der zukünftige Lokalfunk und damit die Verlegerinteressen geschützt wurden, sondern auch der WDR. Ein besonderes Spezifikum des Zwei-Säulen-Modells sollte dann auch noch die Einräumung von Sendezeit für den so genannten Bürgerfunk sein, der Anspruch auf 15 Prozent der täglichen Sendezeit erheben konnte und öffentlich gefördert werden sollte.¹⁶

15 Ebd., S. 717.

16 Jürgen Brautmeier, Die Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR), in: Medienland Nordrhein-Westfalen (wie Anm. 12), S. 239–261, hier S. 253.

All diese Elemente, die es andernorts im Privatfunk nicht gab, waren für die Opposition im Landtag das Produkt einer „privatwirtschaftsfeindlichen Ideologie“, das Ergebnis ein Privatfunksystem „in gemeinnütziger Trägerschaft“, so der FDP-Fraktionsvorsitzende Achim Rohde.¹⁷ Und dem WDR, dem im Landesrundfunkgesetz eine Beteiligungsmöglichkeit am Hörfunk in Nordrhein-Westfalen eingeräumt wurde, würden über das WDR-Gesetz hinaus sogar noch weitere Entfaltungsmöglichkeiten für den Ausbau seiner Meinungsmacht eingeräumt. Beide Oppositionsparteien, CDU wie FDP, lehnten das Landesrundfunkgesetz denn auch bei der abschließenden Beratung im Dezember 1986 ab. Festhalten kann man, dass die FDP dies vor allem aus grundsätzlichen marktwirtschaftlichen Überlegungen tat, während die CDU viel kompromissbereiter gewesen wäre.¹⁸ Aus der Rückschau kann man sagen, dass die SPD ihre Mehrheitsposition konsequent ausspielte, ohne dafür öffentlich kritisiert zu werden – wer sollte dies denn auch tun, etwa der WDR, die Verleger? –, und dass vor allem die CDU-Opposition ohne eine klar erkennbare Linie ihre medienpolitische Rolle nicht gefunden hatte. Am Rande sei angemerkt, dass fünf Jahre später das Bundesverfassungsgericht in seinem sechsten Rundfunkurteil die politisch umstrittenen Punkte des nordrhein-westfälischen Sonderwegs in der Ausgestaltung des dualen Rundfunksystems billigte. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hatte zuvor auf Bitten der CDU-Landtagsfraktion gegen diese Sonderregelungen geklagt.¹⁹

Der dritte Streich zur regulatorischen Umsetzung der politischen Vorstellungen der SPD, nach dem WDR-Gesetz Anfang 1985 und dem Landesrundfunkgesetz Ende 1986, folgte unmittelbar nach letzterem, nämlich mit der Verabschiedung eines neuen Rundfunkstaatsvertrages im Frühjahr 1987. Dieser bildete die rechtliche Grundlage des dualen Systems aus öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk in der gesamten Bundesrepublik und bezog sich sowohl auf die Ermächtigung zur Verbreitung neuer öffentlich-rechtlicher Satellitenprogramme und deren Weiterverbreitung im Kabel als auch auf die Grundsätze für private Fernsehprogramme, die dennoch als öffentliche Aufgabe definiert wurden. Sie sollten zum Beispiel der Meinungsvielfalt verpflichtet sein, Auffassungen von Minderheiten berücksichtigen, wenn möglich kulturelle Programmbeiträge von anderen „Interessenten“, also etwa unabhängigen Produzenten, und regionale Fensterprogramme enthalten und keinem vorherrschenden Einfluss eines einzelnen Beteiligten unterliegen. Wichtig war vor allem die Klausel, dass weiterge-

17 Zit. nach Hitze, Teil 2 (wie Anm. 5), S. 1167 Anm. 1796.

18 Ebd., S. 1166f.

19 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5.2.1991, BVerGE 83, 238; vgl. Hitze, Teil 2 (wie Anm. 5), S. 1180f.

hende Anforderungen an die Sicherung der Meinungsvielfalt nach Landesrecht zulässig sein sollten. Das genau war der Schlüssel, mit dem Nordrhein-Westfalen auch bundesweit mit seinen medienpolitischen Vorstellungen Wirkung erzielen konnte. Angesichts der Tatsache, dass der Hauptverbreitungsweg für Fernsehprogramme zur damaligen Zeit terrestrisch war und die Frequenzen hierfür knapp, und vor dem Hintergrund, dass derartige Frequenzen immer nur für eine regionale Verbreitung vorhanden waren, konnten über die Ausgestaltung der Zulassungsbedingungen jedem privaten Fernsehveranstalter, der in Nordrhein-Westfalen verbreitet werden wollte, gesonderte Bedingungen auferlegt werden. Dies waren dann vor allem obligatorische Sendezeiten für unabhängige Produzenten. Für eine deutschlandweite Verbreitung brauchte der Veranstalter Frequenzzuweisungen nach Landesrecht, weshalb ein bevölkerungsreiches Land wie Nordrhein-Westfalen faktisch erzwingen konnte, was ein bundesweites Programm an Auflagen erfüllen musste. Über diesen Weg mussten RTL Plus und SAT1, als sie sich in Nordrhein-Westfalen um Frequenzen bewarben, Sendezeiten für Dritte einräumen, etwa für die Firma DCTP des Filmemachers Alexander Kluge, der mit „Stern“ und „Spiegel“ kooperierte. Deren Produktionen mussten im bundesweiten Programm von RTL Plus und SAT1 mit ausgestrahlt werden, da eine Auseinanderschaltung nach einzelnen Ländern viel zu aufwändig gewesen wäre. RTL Plus verlegte Anfang 1988 seinen Sitz aus Luxemburg nach Köln, nachdem es die stärkste von drei Frequenzketten in Nordrhein-Westfalen zugesprochen bekommen hatte, die immerhin geschätzte sieben Millionen Zuschauer im Land erreichen sollte.

5. Die Regulierung des Privatfunks

Die Durchführung der Bestimmungen des Landesrundfunkgesetzes, also der Zulassung und Aufsicht des Privatfunks in Nordrhein-Westfalen, wurde durch die 1987 gegründete Landesanstalt für Rundfunk (LfR) gewährleistet, die quasi ein öffentlich-rechtliches Dach über dem Privatfunk sein sollte. Diese Anstalt gab es in vergleichbarer Form auch in den anderen Bundesländern, aber natürlich war die Zusammensetzung seines Hauptorgans, der Landesrundfunkkommission, ein weiterer Hebel der Politik, Einfluss auf den Privatfunksektor zu nehmen. Die Landesrundfunkkommission der LfR setzte sich ähnlich wie der Rundfunkrat des WDR aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen zusammen, und auch hier hatte der Gesetzgeber dafür gesorgt, dass sich die Auswahl dieser Gruppenvertreter an seinen politischen Vorstellungen orientierte, um es diplomatisch zu formulieren. Als ein Friedensangebot an die CDU

konnte man es werten, dass in der dreiköpfigen Leitungsebene der LfR auch ein CDU-Mann vertreten war, nämlich der Bielefelder CDU-Abgeordnete Gerhard Rödding, der Mitglied im Rundfunkrat des WDR gewesen war und nach seiner Wahl zum stellvertretenden Direktor der LfR sein Landtagsmandat niederlegte. Böse Zungen behaupteten, Ministerpräsident Rau habe dadurch einen Abgeordneten weggelobt, mit dem er sich im Parlament bis ins Persönliche gehende Rededuelle geliefert hatte. In der LfR war Rödding als erster Stellvertreter des ehemaligen Regierenden Bürgermeisters von Berlin und bisherigen Intendanten der Deutschen Welle, Klaus Schütz (SPD), und einer zweiten stellvertretenden Direktorin faktisch eingemauert. Zumindest war das die Intention, die allerdings in der Folgezeit in der Arbeit der Anstalt nicht wenige Probleme aufwarf und später vom Gesetzgeber korrigiert wurde. Politisch war es auf jeden Fall nicht ungewöhnlich und gehörte zum Stil des Ministerpräsidenten, dass, wie Ulrich Reitz es ausgedrückt hat,

„Rau auch CDU-Politikern einträgliche Posten zuschanzte, die allerdings im politischen Sinne ungefährlich waren. Die jeweilige Nummer eins musste immer ein Sozialdemokrat sein, den kleineren Dienstwagen durfte indes auch schon mal ein Christdemokrat fahren.“²⁰

Die LfR sollte den Lokalfunk an den Start bringen, wofür allerdings nur wenige Hörfunkfrequenzen frei waren. Der WDR hatte bis dahin für seine Hörfunkprogramme so viele Frequenzen wie möglich bekommen, und mit der Diskussion um eine weitere, „5. Kette“ für den WDR wurde die Situation noch komplizierter. Nicht nur, dass damit alle Hoffnungen auf eine private landesweite Frequenzkette beseitigt wurden, mit dem Gebot der Flächendeckung des Lokalfunks enthielt das Landesrundfunkgesetz vielmehr auch eine Klausel, die nicht die physikalischen Ausbreitungseigenschaften der Frequenzen zur Grundlage ihres Einsatzes für einen Lokalsender machte, sondern die politische Einteilung des Landes in Städte und Kreise, denn diese sollten jeweils ein eigenes Radio bekommen. Dies führte dazu, dass mancherorts, etwa in Eifel und Sauerland, drei, vier oder mehr Frequenzen zur Versorgung eines Lokalfunkgebiets erforderlich waren, deren Betrieb das Senden enorm verteuerte und vor allem unmöglich machte, daneben oder andernorts manche dieser Frequenzen für ein konkurrierendes oder auch ein landesweites Programm zu nutzen. Die Frequenzknappheit wurde durch das

20 Ulrich Reitz, Nordrhein-Westfalen. Eine politische Heimatkunde, in: Bodo Hombach (Hg.), Heimat & Macht. Von Arnold bis Rau, von Clement bis Laschet. Eine kurze Landesgeschichte NRWs, Baden-Baden 2019, S. 11–163, hier S. 102f.

Gebot der Flächendeckung also verschärft und die politisch gewollte Monopolstellung des jeweiligen Lokalradios zementiert. Ob diese komplizierten technischen Zusammenhänge von allen Beteiligten immer durchschaut wurden, darf bezweifelt werden. Sie trugen auf jeden Fall dazu bei, die politisch und ideologisch motivierten Absichten der SPD zu verschleiern.

Der CDU-Politiker Helmut Elfring, der dem Landtag von 1962 bis 1990 angehörte und in der LfR stellvertretender Vorsitzender der Rundfunkkommission geworden war, benannte in seiner letzten Rede im Plenum des Landtags im Februar 1990 denn auch sehr prägnant die zentralen Ziele der Medienpolitik der Landesregierung und vor allem der SPD in den 1980er Jahren: nämlich erstens die Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zweitens die Schwächung des privaten Rundfunks und damit des dualen Systems und drittens die Erhaltung der sozialdemokratischen Mehrheit in Nordrhein-Westfalen. Was immer man von dieser Bewertung hält, so kann man doch feststellen, dass die SPD mit ihrer absoluten Mehrheit im Landtag in den medienpolitisch bewegten Zeiten der 1980er Jahre ihre Vorstellungen weitestgehend durchsetzen konnte, nachdem sie einmal hatte erkennen müssen, dass sie die technische Entwicklung nicht aufzuhalten und den Privatfunk nicht zu verhindern vermochte. In diesem Sinne konnte sie in dieser Zeit Politik gestalten, ohne dass die eingangs erwähnte Lücke zwischen technischer Entwicklung und politischer Regulierung zu groß geworden wäre.

6. Zwischenfazit

Die Medienpolitik der SPD war erfolgreich in dem Sinne, dass sie ihre Ziele weitgehend erreichte und die Entwicklung der Rundfunklandschaft in Nordrhein-Westfalen damit für geraume Zeit bestimmen konnte. Die Medienpolitik in den anderen Bundesländern bot ebenfalls Anlass zur Kritik, vor allem, was die Nibelungentreue der meisten Ministerpräsidenten zu ihrem jeweiligen öffentlich-rechtlichen Landessender anging und auch heute noch angeht. Aber die fast bedingungslose Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die systematische Schwächung des Privatfunks konnten besonders in Nordrhein-Westfalen viele Jahre aufrechterhalten werden, was zwar weder den schwindenden Rückhalt der SPD in diesem Bundesland verhinderte, noch auf Dauer für das gesamte duale System in der Bundesrepublik von Vorteil war. Der Schutzzaun um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ließ diesen die Notwendigkeit von Anpassungen und Reformen nur wenig spüren, anders als das in anderen Ländern Europas mit ähnlichen Systemen, aber mit viel stärkeren Wettbewerbselementen zwischen beiden Säulen der Fall war. Hier zeigt sich im Übrigen eine weitere Erklärung für

die Langsamkeit des Strukturwandels nicht nur, aber auch und gerade in Nordrhein-Westfalen. Nicht nur in der Industrie wurde dieser dadurch erschwert, dass sich eine Unwilligkeit zur Anpassung paarte mit einem ideologisch geprägten Gestaltungswillen, oder besser: mit einem Glauben an die Regulierung durch den Staat, was am Ende des Tages zum Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Konkurrenten wurde. Es war die Hochphase des Glaubens an die Fähigkeit des Staates, zu steuern und zu lenken. Dieses Vertrauen gerade der SPD in staatliche Reglementierung verhinderte, dass die Kräfte des Marktes von sich aus für einen Wandel bzw. für wirtschaftlichen Fortschritt sorgten, der wiederum auch für eine kulturelle Weiterentwicklung und damit für eine Sicherung oder sogar Verbesserung der Vielfalt gesorgt hätte. Aufgrund der Stärke Nordrhein-Westfalens und seiner Medienbranche zeigte sich nur sehr allmählich, welche Nachteile dies alles mit sich brachte. Das Beispiel des als „informationsorientiertes Vollprogramm“ Ende 1992/Anfang 1993 gestarteten Senders VOX belegte gut ein Jahr später, dass der Markt, sprich in diesem Fall der Zuschauer, nicht unbedingt goutierte, was da politisch ganz im Sinne der Ziele der SPD in Nordrhein-Westfalen ausgeklügelt worden war. Subventioniert von WestLB und Stadtparkasse Köln, getragen von der Bertelsmann-Tochter Ufa, dem Süddeutschen Verlag, der Holtzbrinck-Verlagsgruppe und der DCTP von Alexander Kluge (und einer japanischen Werbeagentur) kam dieser Satellitensender, dessen Zulassung federführend (zusammen mit Hessen, Bremen und dem Saarland) durch die LfR erfolgt war, beim Zuschauer nicht an und wurde ein publizistischer Fehlschlag. Der Markt war stärker und erzwang eine rein kommerzielle Ausrichtung, die mit den hehren Intentionen der Ursprungsidee nichts mehr zu tun hatte.

7. Die neue Medienpolitik Wolfgang Clements

Mit dem gelernten Journalisten Wolfgang Clement (Chef der Staatskanzlei seit 1989 und Wirtschaftsminister ab 1995) wurde dann ein neues Kapitel in der Medienpolitik des Landes aufgeschlagen, indem der Mediensektor mehr als bisher als Wirtschaftsfaktor verstanden wurde und die ideologische Ausrichtung in den Hintergrund trat. Nach den in den 1980er Jahren durchgesetzten politischen Weichenstellungen im Sinne der SPD ging es Clement um die Konsolidierung und den Ausbau der Medienwirtschaft, um Nordrhein-Westfalen neben Bayern zu einem der beiden führenden Medienstandorte in Deutschland zu machen. Die jetzt eingeleiteten Initiativen zur Ansiedlung von privaten Medienunternehmen, die Förderung durch die aus Rundfunkgebühren und Steuergeldern finanzierte, 1991 gegründete Filmstiftung – auf die wiederum der WDR maßgeblichen Ein-

fluss hatte und hat –, die finanzielle Förderung von Film- und TV-Studios vor allem in und um Köln und andere Leuchtturmprojekte sorgten dafür, dass sich Nordrhein-Westfalen zeitweise als das „Medienland Nr. 1“ in der Bundesrepublik verstehen konnte. Der Fehlschlag mit dem Sender VOX war dabei ein deutliches Signal dafür, dass die Wirksamkeit der staatlichen Regulierung des Rundfunkmarktes, wie sie in den 1980er Jahren in Nordrhein-Westfalen durchdekliniert worden war, Grenzen hatte. Das Scheitern des hochsubventionierten und tiefgefallenen Produktionszentrums für digitale Film- und TV-Bearbeitung in Oberhausen (HDO) war ebenfalls kein Ruhmesblatt für die nordrhein-westfälische Politik, aber unter dem Strich war die SPD-Medienpolitik jetzt nicht mehr ideologiegeleitet und wurde nicht mehr in der Landtagsfraktion vorgedacht, sondern sie wurde in der Staatskanzlei zu einem zentralen Element der Bewältigung des Strukturwandels in Nordrhein-Westfalen. Als Wolfgang Clement 1995 Wirtschaftsminister wurde, wanderte die Medienpolitik bezeichnenderweise mit in dessen Ressort. Wie sehr die Verlagerung der Antriebskräfte von der Fraktion zur Regierung, von einer ideologischen zu einer wirtschaftspolitischen Motivation, von Jürgen Büssow zu Wolfgang Clement die Medienpolitik verändert hatte, belegt die Kritik der Fraktionschefin der Grünen, Bärbel Höhn, am Ende der 11. Wahlperiode des Landtags, also im Jahr 1995: Sie zweifelte die mit hohen Subventionen erkaufte Erfolge an und charakterisierte die Medienpolitik der SPD als „überwiegend traditionelle, unkritische und technikgläubige Wirtschaftspolitik“.²¹

8. Schlussbemerkung

Die „Medienpolitik à la NRW“ in den 1980er und den 1990er Jahren war einem erkennbaren Wandel unterworfen, von der ideologisch und machtpolitisch motivierten Parteipolitik zur pragmatisch orientierten Strukturpolitik. Offen muss für außenstehende Beobachter bleiben, wie genau diese Politik entwickelt und von wem sie vorangetrieben wurde. Die Namen der wesentlich beteiligten sozialdemokratischen Politiker – Jürgen Büssow, Reinhard Grätz, Johannes Rau, Wolfgang Clement – wurden genannt, weitere gehören sicher dazu, genauso wie einzelne Mitarbeiter, etwa Dieter Bopp für Johannes Rau oder Hans-Gerd Prodöhl für Wolfgang Clement. Wer aber genau welche Initiative ergriff oder welche Rolle in welchem Zusammenhang spielte, bleibt noch zu erforschen. Bekannt ist, dass Johannes Rau als Ministerpräsident zwischen den drängenden Anliegen und For-

21 Zit. nach Hitze, Teil 2 (wie Anm. 5), S. 1184.

derungen seiner Partei und den Kompromissnotwendigkeiten der „Kaminrunden“ der Ministerpräsidenten keinen leichten Stand hatte. Bekannt ist auch, dass er, wie viele andere in seiner Partei, noch Jahrzehnte nach der Einführung und Zulassung des Privatfunks diese Entwicklung bedauerte und dies auf die Zwänge des technischen Fortschritts wie auf die bundespolitischen Kompromissnotwendigkeiten zurückführte. Kompromiss und Ausgleich waren ohnehin die Merkmale seines landesväterlichen Politikstils. Dies galt in der Medienpolitik etwa bei seinem Verhältnis zu den Zeitungsverlegern – sichtbarer Ausdruck war zum Beispiel das Zwei-Säulen-Modell im Lokalfunk, das politisch als „Konsensmodell“ verkauft und explizit auch so benannt wurde. Ebenfalls war die Berücksichtigung der CDU bei der Besetzung der Spitzenpositionen in der Landesanstalt für Rundfunk ein geschickter Schachzug. Dieser war aber auch inhaltlich klug, denn den Privatfunk in einem Bundesland aufzubauen ohne die Beteiligung der CDU, die in anderen Bundesländern das Sagen hatte, hätte Nordrhein-Westfalen unnötig isoliert und dessen Sonderweg womöglich zu sehr erschwert.

Der landeshistorischen Forschung bietet sich auf dem Feld der Medienpolitik noch viel Arbeit. Die Rolle ihrer wichtigsten Akteure verdient vertiefte Untersuchungen. Die Zeitzeugen haben schon vieles zur Erhellung beigetragen, vieles andere hingegen liegt noch im Dunkeln. Die Arbeiten vor allem von Düding und Hitze liefern einen Eindruck von der Oberflächenstruktur dieses Politikfeldes. Welche Tiefenstruktur darunter existierte, ist zu erahnen, aber noch nicht genügend erforscht. Es bleibt zu hoffen, dass sich das Bewusstsein für Landesgeschichte, das mit der Gründung eines Hauses der Geschichte Nordrhein-Westfalens neuen Schwung erhalten sollte, erneut entfacht, auch und besonders im Feld der Medienpolitik. Forschungsfragen gibt es genug. Um auf den eingangs erwähnten cultural lag zurückzukommen: Im Gegensatz zur Lücke zwischen technischem Fortschritt und staatlicher (Nach-)Steuerung, die erst richtig nach dem hier behandelten Zeitraum der Ära Rau sichtbar wurde und dann nur noch größer geworden ist, sollte die Lücke zwischen politischem Handeln und dessen historischer Aufarbeitung leichter zu überbrücken sein. Auch hier gibt es eine kulturelle Phasenverschiebung, die unter anderem mit der dreißigjährigen Sperrfrist des staatlichen Archivguts zu tun hat. Nachdem die ersten zehn Jahre der Ära Rau damit eigentlich schon offenliegen, ist die historische Aufarbeitung der folgenden Jahrzehnte schon allein deswegen geboten, weil maßgebliche Akteure als Zeitzeugen Wesentliches zur Darstellung der Medienpolitik in diesen Jahren und Jahrzehnten beitragen könnten.