

# Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht

Band 45

---

Christopher Wolf

Der Kulturauftrag  
des öffentlich-rechtlichen  
Rundfunks in der Rechtsprechung  
des Bundesverfassungsgerichts

---

**PETER LANG**  
Internationaler Verlag der Wissenschaften

# 1. ABSCHNITT: EINLEITUNG / PROBLEMAUFRISS

## 1. TEIL: EINLEITUNG

Die Vielfalt des kulturellen Lebens in Deutschland wird vom Staat, von der Zivilgesellschaft und von der Wirtschaft<sup>1</sup> gemeinsam getragen<sup>2</sup>. Die vielfältige Kulturlandschaft der Bundesrepublik Deutschland wäre ohne staatliches Engagement nicht denkbar: Der Staat gründet, fördert und unterhält Theater und Orchester, organisiert Festivals, stellt sachliche Ressourcen wie Gebäude oder Räume zur Verfügung und stiftet Preise. Darüber hinaus sorgt er sich auf Bundes- und Landesebene sowie in den Kommunen um die Schaffung möglichst förderlicher Rahmenbedingungen für das Kulturleben<sup>3</sup>|<sup>4</sup>.

- 
- 1 Einen aktuellen Einblick in die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Kultur- und Kreativwirtschaft in Deutschland vermittelt BMWi, Perspektiven der Kultur- und Kreativwirtschaft, passim. So leistete die Kultur- und Kreativwirtschaft 2006 eine Wertschöpfung von ca. 61 Mrd. Euro und beschäftigt ca. 938.000 Selbständige und abhängig Beschäftigte, vgl. BMWi, Perspektiven der Kultur und Kreativwirtschaft, S. 4.
  - 2 Bundestagsdrucksache 16/6742, S. 1.
  - 3 Einen Eindruck von dem Stellenwert, den die Förderung von Kunst und Kultur für Bund, Länder und Kommunen hat, gibt der Kulturfinanzbericht 2008, den die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder im September 2008 in vierter Auflage vorgelegt haben. Nach den vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes gaben Bund, Länder und Gemeinden im Jahr 2007 etwa 8,1 Milliarden Euro für Kultur aus. Damit stellten die öffentlichen Haushalte für den Kulturbereich rund 1,6 Prozent des Gesamtetats zur Verfügung (99 Euro je Einwohner). Dies entspricht einem Anteil von 0,34 Prozent am Bruttoinlandsprodukt (2005: 0,36 Prozent). Detaillierte und endgültige Ergebnisse liegen auf Basis der Jahresrechnungsstatistik der öffentlichen Haushalte erstmals für das Jahr 2005 vor. Von den Gesamtausgaben in Höhe von 8,0 Mrd. Euro floss der größte Teil in die Theater und die Musik (37 Prozent), dahinter folgten Museen und Ausstellungen (19 Prozent) sowie Bibliotheken (14 Prozent). Die Ausgaben wurden überwiegend von Ländern und Gemeinden bestritten. Auf die Gemeinden einschließlich der Zweckverbände entfielen dabei etwa 3,6 Mrd. Euro (45,5 Prozent), die Länder beteiligten sich mit gut 3,3 Mrd. Euro (41,8 Prozent). Der Bund hat mit rund einer Milliarde Euro einen Anteil von 12,7 Prozent an den öffentlichen Kulturausgaben. Nicht berücksichtigt wurden jedoch die öffentlichen Ausgaben für den kulturnahen Bereich wie Rundfunkanstalten, kirchliche Angelegenheiten oder Volkshochschulen. vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfazierbericht 2008.
  - 4 Neben der direkten Förderung durch Ausgaben auf dem Gebiet der Kulturpolitik tragen auch Steuervergünstigungen zur Förderung der Kultur bei. Im Kulturfazierbericht 2008 bleiben diese jedoch unberücksichtigt. Entsprechende Zahlen werden jedoch im 21. Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesen. Danach belaufen sich die Steuervergünstigungen des Bundes im Kulturbereich im Jahr 2007 auf insgesamt 1,093 Mrd. Euro. Mit 960 Mio. Euro haben die Umsatzsteuerermäßigungen für kulturelle und unterhaltende Leistungen den größten Anteil. Hinzu kommen jährliche Steuersubventionen von ca. 500 Mio. Euro, die nicht eindeutig dem Kulturbereich zugeordnet werden können. Dies betrifft vor allem die steuerliche Begünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke im Bereich der Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer sowie Gewerbesteuer, vgl. Bundesregierung, Subventionsbericht 2007, passim; Bundesrechnungshof, Steuersubventionen 2008, passim.

„Kultur ist kein Ornament. Sie ist das Fundament auf dem unsere Gesellschaft steht und auf das sie baut“ – so stellt es die Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestages im Vorwort ihres Abschlussberichtes Ende 2007 voran<sup>5</sup>. Kulturförderung wird von Vielen als kulturpolitische Pflichtaufgabe des Staates angesehen. Ungeachtet dessen sehen sich Bund und Länder schon vor dem Gebot der Haushaltkskonsolidierung vor die Aufgabe gestellt, finanzielle Spielräume für die Förderung kultureller Einrichtungen zu erhalten. Im gleichen Maße, wie das finanzielle Engagement des Staates in der Kulturförderung abzunehmen droht, werden die Stimmen lauter, die den öffentlichen Kulturauftrag nicht mehr nur politisch begründen wollen, sondern auch das Bestehen einer rechtlichen Pflicht des Staates zum Schutz von Kultureinrichtungen behaupten und einfordern.

Ähnlichen Prozessen begegnet die Institution des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Ihm ist schon früh eine besondere Nähe zur Kultur normativ zugeschrieben worden<sup>6</sup>. Bereits im Ersten Rundfunkurteil 1961 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass Rundfunk „jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen“ ist<sup>7</sup>. Dieser besondere Kulturbezug des Rundfunks wurde in der nachfolgenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weder zurückgenommen noch relativiert, sondern immer wieder erneuert<sup>8</sup>.

Doch die Idee eines Kulturauftrags des Rundfunks ist älter, sie ist so alt wie das Medium selbst<sup>9</sup>. Schon in seiner Geburtsstunde wurde das Radio in Deutschland als eine kulturelle Einrichtung konzipiert. Die Gründeräte, insbesondere der Staatssekretär im Reichspostministerium und spätere Reichsrundfunkkommissar, Hans Bredow, fühlten sich an einen Bildungsauftrag gebunden nach dem der Rundfunk – wie Theater, Universitäten oder Volkshochschulen in jener Zeit – dem „Wahren, Guten und Schönen“ zu dienen hatte<sup>10</sup>. So gab die Satzung der „Deutschen Stunde, Gesellschaft für drahtlose Belehrung und Unterhaltung mbH“ als Unternehmenszweck „die gemeinnützige Veranstaltung von öffentlichen Konzerten und Vorträgen, belehrenden und unterhaltenden sowie alle weiteren Kreise der Bevölkerung interessierenden Darbietungen auf drahtlosem Wege“ vor<sup>11</sup>.

---

5 Abschlussbericht Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“, S. 4.

6 Rossen-Stadtfeld, Funktion und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags im dualen Rundfunksystem, in: Kops, Der Kulturauftrag, S. 31.

7 BVerfGE 12, 205, 229.

8 Rossen-Stadtfeld, Funktion und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags im dualen Rundfunksystem, in: Kops, Der Kulturauftrag, S. 31 mit Hinweis auf Waldemar Schmidt, Kultureller Auftrag und „kulturelle Verantwortung“ des Rundfunks, ZUM 1989, S. 263, 267.

9 Eckhardt, Wie erfüllt der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Kulturauftrag? Eine empirische Langzeitbetrachtung, in: Kops, Der Kulturauftrag, S. 65.

10 Eckhardt, Wie erfüllt der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Kulturauftrag? Eine empirische Langzeitbetrachtung, in: Kops, Der Kulturauftrag, S. 65.

11 Eckhardt, Wie erfüllt der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Kulturauftrag, Eine empirische Langzeitbetrachtung, in: Kops, Der Kulturauftrag, S. 65. vgl. auch Gröpl, Die Rundfunkgebühr in ihrer geschichtlichen Entwicklung, in Chiusi/Gergen/Jung, FS für Elmar Wandle, S. 317, 323f.

Auch beim Sendestart des ZDF am 1. April 1963 war nicht zu übersehen, was für ein kulturbbezogenes Selbstverständnis den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Gründerjahren des deutschen Fernsehens prägte. Nach einer Begrüßung der Zuschauer durch den Gründungsintendanten des ZDF, Karl Holzamer und einem Grußwort des Bundesratspräsidenten, Ministerpräsident Kiesinger, folgte die erste „heute“-Sendung, hiernach ein Theaterstück: Goethes „Vorspiel auf dem Theater“ als programmlicher und programmatischer Auftakt des ZDF.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist bis heute ein entscheidender Faktor des kulturellen Lebens der Bundesrepublik Deutschland geblieben<sup>12</sup>. Das kulturelle Leben wäre ärmer ohne die Kultursendungen von ARD und ZDF, die Kulturhörfunkwellen der Landesrundfunkanstalten oder die Programme des Deutschlandradios<sup>13</sup>. Ergänzt wird dieses Programmangebot durch das deutsch-schweizerisch-österreichische Kulturprogramm 3sat sowie den deutsch-französischen Kulturkanal arte.

Neben den Bigbands von WDR, HR, NDR und SWR sind auch der MDR-Kinderchor sowie 16 weitere Orchester und Chöre als wichtige Kultureinrichtungen zu nennen, die im Radio und Fernsehen, mit ihren Abonnementkonzerten, ihren Auftritten im jeweiligen Sendegebiet und auf Festivals, ihren internationalen Tourneen und ihren eingespielten CDs maßgeblich zum kulturellen Renommee der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beitragen. Darüber hinaus sind der RBB und das Deutschlandradio über die Rundfunk Orchester und Chöre GmbH Berlin am Rundfunkchor Berlin, am Rundfunk-Sinfonieorchester Berlin, am RIAS-Kammerchor und am Deutschen Sinfonie-Orchester beteiligt<sup>14</sup>. Als „charmantes Erbe“ des Deutschen Fernsehfunks der DDR (DFF) tritt das MDR-Fernsehballett hinzu – an der MDR Deutsches Fernsehballett GmbH hält der MDR bzw. die DREFA Media Holding GmbH, eine MDR-Tochtergesellschaft, bis heute Anteile.

Nicht ungenannt bleiben dürfen die unzähligen Sendungen, Produktionen und Konzerte der Klangkörper der Rundfunkanstalten sowie die zahlreichen kulturellen Kooperationen, mit denen die ARD-Anstalten, das ZDF und das Deutschlandradio bundesweit bedeutende Kulturveranstaltungen, örtliche Kulturvereine, Musik- oder Theatergruppen unterstützen. Nicht zu vergessen das Engagement von ARD und ZDF im Bereich der Filmförderung, die Stiftung von Preisen und Auszeichnungen und die Sammlung und Sicherung des „audiovisuellen Erbes“ der Bundesrepublik in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkarchiven<sup>15|16</sup>. Hinzu kommen langjährige, kontinuierliche

---

12 Einen komprimierten Überblick über die Leistungen der ARD als „Kulturvermittler, Kulturförderer und Kulturproduzent“ ermöglicht Raff/Struve, ARD-Kulturbuch 2008.

13 Elitz, Par excellence, epd medien, Heft 84 in 2003, S. 22-28; ders., Rundfunk- und Fernsehanstalten als Träger der Kulturförderung, in: Lammert, Alles nur Theater, S. 222-237; Hermann, Kultur – das Atmen der Seele, SWR die Zeitschrift, Heft 8 in 1999, S. 6-9; Weiss, „Keine Feinschmeckerei“, epd medien, Heft 21 in 2004, S. 22-24.

14 o. V., Orchester und Chöre, ARD-Jahrbuch 2007, S. 106.

15 Raff, Rundfunk ist Kulturgut, ARD-Jahrbuch 2007, S. 14 f.; vgl. auch: o. V., Piel: WDR stützt Kulturwirtschaft in NRW mit 487 Mio. Euro, epd medien, Heft 14 in 2009, S. 10.

16 Für den Bereich des (Fernseh)Films beispielhaft: Spitra; Die ARD – Schaufenster und Schutzzone für den Dokumentarfilm; ARD-Filmbuch, S. 76.

Kooperationen mit karitativen Hilfsorganisationen, die Initiierung und (Mit)Veranstaltung von Hilfsaktionen in besonderen Ausnahmefällen wie Krieg, Erdbeben, Hochwasser etc. sowie die aktive Förderung von Kultur durch Projekte wie „Ein Baustein für die Frauenkirche“, „Dom zu Speyer – Geschichte braucht Zukunft“ oder „Bürger, rettet Eure Städte“<sup>17</sup>.

All diese Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden medienrechtlich und medienpolitisch mit dem Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Verbindung gebracht<sup>18</sup>. Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat sich – neben seiner anerkannten öffentlichen Aufgabe, die individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu ermöglichen – zu einer der wichtigsten Legitimationsgrundlagen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland entwickelt.

## **1. Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Medienpolitisches Passepartout oder ungenutzter Schlüsselbegriff der dualen Rundfunkordnung?**

Die Bedeutung des Topos vom Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zeigt sich mustergültig in der Fülle und Vielfalt der medienrechtlichen und medienpolitischen Diskussionen, in denen argumentativ auf ihn zurückgegriffen wird<sup>19</sup>. So wie

- 
- 17 Für das ZDF: ZDF, Aufgabe und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 58 ff.
- 18 BKM, Medien- und Kommunikationsbericht 2008, S. 174; Konrad, Stabiles Fundament, epd medien, Heft 99 in 2002, S. 22, 24; o.V., SR-Intendant erteilt nationalem Kulturradio eine Absage, epd medien, Heft 14 in 2003, S. 21 f.; Hess, Kein alter Hut, epd medien, Heft 35 in 2003, S. 12; o. V., NRW-Opposition kritisiert Medienpolitik der Landesregierung, epd medien, Heft 66 in 2003, S. 15 f.; Kai Schmidt, Wie gewöhnlich, epd medien 85 in 2003, S. 7, 9; Weiss, Mit Sicherheit ein Happy End, epd medien, Heft 93 in 2003, S. 3, 9; o. V., Tutzinger Medientage fragen nach Kultur-Status im Fernsehen, epd medien, Heft 15 in 2004, S. 25; o. V., Elitz: DeutschlandRadio Berlin braucht neuen Namen, epd medien, Heft 24 in 2004, S. 18; o. V., Pleitgen will ARD-Kulturmagazine zeitlich wieder vorziehen, epd medien, Heft 46 in 2004, S. 20 f., Krug, Klassik, Claims und Crosspromotion bei NDR Kultur, epd medien, Heft 60 in 2004, S. 3, 7; Lindenmeyer: „Vermeintliche Agonie“ – Literatur/Formate im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, epd medien, Heft 68 in 2004, S. 20, 22; Weiss, Entwicklungsperspektiven der Medienpolitik, epd medien, Heft 78 in 2004, S. 18 f.; o. V., Parlamentarier fordern schärferes öffentlich-rechtliches Profil, epd medien, Heft 88 in 2004, S. 12 f.; Müchler, Nützlich und ergötzlich, epd medien, Heft 94 in 2004, S. 3 f.; Sommer, Musik soll gefallen, epd medien, Heft 93 in 2005, S. 19, 23 f.; o. V., Musik- und Bühnenverleger erinnern RBB an Kulturauftrag, epd medien, Heft 4 in 2006, S. 13.
- 19 vgl. bspw. Nünning, Ein schwieriges Feld, Funkkorrespondenz, Heft 5 in 2005, S. 6-9; Bleicher-Nagelmann, Entscheidender Faktor, epd medien, Heft 10 in 2005, S. 21-24; Schwarzkopf, Brachliegende Felder, Funkkorrespondenz, Heft 42 in 2001, S. 8-13; Engels-Weber, Offensiv in eigener Sache, Fernseh-Informationen, Heft 2 in 2005, S. 13-15; Rossen-Stadtfeld, Gesteigerte Differenz, epd medien, Heft 16 in 2005, S. 5-16; Nonnenmann, Zur Diskussion über den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; Neue Zeitschrift für Musik, Heft 2 in 2005, S. 48-51; „Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Kultur.“ Anhörung der Enquete-Kommission des Bundestages zum Thema „Kultur in Deutschland“, epd medien, Heft 32 in 2005, S. 1-36; Wolfgang Huber, Beheimatung und Respekt, epd medien, Heft 70 in 2005, S. 3-5; Lindenmeyer, Kulturelle Verantwortung, in: Werneke, Die bedrohte Instanz, S. 200 ff.; Bleicher-Nagelmann, Zum Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Werneke, Die bedrohte Instanz, S. 209 ff.

sich die „dienende Funktion“ der Rundfunkfreiheit in verschiedenen Bereichen des Rundfunkrechts auswirkt – zu nennen sind die Absicherung der Rundfunkfreiheit durch Vorgaben zur Organisation, Finanzierung, Ausstattung und Beaufsichtigung der Rundfunkanstalten oder die Ausstrahlung der Rundfunkfreiheit in das Arbeits- und Tarifrecht –, so spiegelt sich die Idee eines Kulturauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks schon heute im Programm, in der Organisation oder im Selbstverständnis der öffentlich-rechtlichen Anstalten wider.

- Der Schwerpunkt der Diskussionen über den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrifft *Programmfragen*: Schon bei den ersten Tagungen zum „Kulturfaktor Rundfunk“ im Jahr 1967 wurde nach den Wechselbeziehungen zwischen Wissenschaft und Fernsehen und zwischen Fernsehen, Theater und Film gefragt<sup>20</sup>. Bis heute stützen sich Forderungen nach „mehr Kultur“, nach „mehr Kultur in der Prime Time“ sowie der Aufruf zur „Abkehr von der Kultursverspartung“ genauso auf den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>21</sup>, wie die Stimmen, die sich erfolgreich für die Einrichtung neuer oder die Fortentwicklung bestehender Kultur(sparten)programme wie „Arte“, „3sat“, den „ZDFtheaterkanal“ bzw. „ZDFkulturkanal“, „EinsFestival“ und die zahlreichen ARD-Kulturhörfunkwellen eingesetzt haben<sup>22|23</sup>.

Ähnliche Kritik vernimmt man auch aus der wissenschaftlichen Literatur sowie den Kontrollgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten<sup>24</sup>. So monierte nicht nur der Berliner Initiativkreis öffentlich-rechtlicher Rundfunk eine zu starke Orientierung des Programms an Einschaltquoten zu Lasten anspruchsvoller Sendungen<sup>25</sup>, die Gefährdung der integrativen Kraft von Vollprogrammen und

---

20 vgl. von Bismarck, Rundfunk als Kulturfaktor, *passim*.

21 beispielhaft: Giovanni die Lorenzo („Machen wir uns nichts vor: Gerade bei ARD und ZDF schauen alle zuerst auf die Quote – auch die Politik, die sonst immer ‚Kultur!‘, ‚Qualität!‘ und ‚Niveau!‘ rufen.“), in: Raff/Struve, ARD-Kulturbuch, S. 145 und o. V., Warum ist das Fernsehen nicht besser? („ARD und ZDF sind mutlos geworden. Sie schielen auf die Quote wie die Privaten auch. Und Qualität findet nur in Nischen statt“), Die Zeit, 19. Februar 2009, S. 1. vgl. auch o. V., Schlagendes Herz – Ein epd-Interview mit ZDF-Kulturchef Peter Arens, epd medien, Heft 5 in 2006, S. 3, 5.

22 vgl. hierzu die „Konzepte für die Zusatzangebote des ZDF“ in der Anlage zum 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag zu § 11b Abs. 3 Nr. 2 des Rundfunkstaatsvertrages zum neuen ZDFkulturkanal. Zum ZDFkulturkanal vgl. auch: Wolfgang Bergmann, Digitaler Kulturkanal würde dem Auftrag des ZDF entsprechen, *promedia*, Heft 10 in 2008, S. 9 f. Ferner: Schächter, „Wir müssen fliegen“, *Funkkorrespondenz*, Heft 23 in 2008, S. 9 sowie Bouhs, Experimente im Hinterhof, *die tageszeitung*, 18. Februar 2009, S. 17 zur Weiterentwicklung des ZDFtheaterkanals.

23 Zur aktuellen Diskussion über die Einrichtung eines „ORF-Kulturkanals“, der auch mit dem Kulturauftrag des gebührenfinanzierten ORF begründet wird, vgl. o. V., ORF braucht Kulturkanal, *Der österreichische Journalist*, 20. Februar 2009, S. 32.

24 vgl. Akademie der Künste Berlin, Entschließung zum Kulturauftrag der öffentlich-rechtlichen Medien, *epd medien*, Heft 47 in 2004, S. 24; Weischenberg: *Goethe im Sinkflug?*, *epd medien*, Heft 58 in 2004, S. 7-11 und Heft 59 in 2004, S. 5-9; Elitz, Qualität statt Quote, *Die politische Meinung*, Heft 417 (2004), S. 61-65; Lindenmeyer, Kulturelle Leistungen der Öffentlich-Rechtlichen, *epd medien*, Heft 100 in 2004, S. 26-36.

25 WDR-Rundfunkrat, *Musik und Kultur*, *Funkkorrespondenz*, Heft 43 in 2005, S. 21, 28.

deren gemeinschaftsstiftender Wirkung durch zu starke Auffächerung der Angebote in Spartenprogramme sowie den Verzicht auf überlieferte Kulturträger wie Klangkörper und kulturelle Veranstaltungen<sup>26</sup>. Diese wiederkehrenden medienpolitischen Kritikmuster der „Verspartung der Kulturangebote“, des „Verstekkens der Kultur im Nachtprogramm“<sup>27</sup> sowie der zunehmenden Kommerzialisierung der gebührenfinanzierten Sender<sup>28</sup>, zeigen die rundfunkpolitische Dynamik des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags in der medienpolitischen Debattenkultur der Bundesrepublik.

- Ein Blick auf die europäischen *Kulturquoten*-Regelungen in der EG-Fernsehrichtlinie bzw. der Richtlinie für Audiovisuelle Mediendienste, in dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen und die Regelungen in Deutschland, Belgien, Finnland, Frankreich, Irland, Litauen, Österreich oder Slowenien zeigt, dass sich die nationalen Gesetzgeber aus unterschiedlichen wirtschaftspolitischen oder kulturpolitischen Gründen für oder gegen die Verankerung von rundfunkrechtlichen Kulturquoten entschieden haben<sup>29</sup>. Die Gewährleistung der kulturellen Identität einer Gesellschaft gehört in zahlreichen Staaten zu den traditionellen Feldern der nationalen Rundfunkpolitik und wird als wichtiger Bestandteil der Vielfalts- und Pluralismussicherung angesehen<sup>30</sup>. In der Europäischen Union ist es vor allem Frankreich, das die Förderung der französischen Kultur und Sprache in den Mittelpunkt seiner Initiativen im Rundfunksektor gestellt hat<sup>31</sup>.

---

26 Berliner Initiativkreis öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Positionspapier, epd medien, Heft 31 in 2007, S. 26; o. V., Heidenreich: ARD und ZDF sollen Kulturauftrag ernst nehmen, epd medien, Heft 83 in 2008, S. 11.

27 Bolwin, Zum Kulturauftrag, Frankfurter Rundschau Nr. 106 vom 8. Mai 1995, S. 12; WDR-Rundfunkrat, Musik und Kultur, Funkkorrespondenz, Heft 43 in 2005, S. 21, 27; Kulturverantwortliche kritisieren RBB-Kulturradio, epd medien, Heft 49 in 2006, S. 16

28 vgl. Jessen, Die Quoten-Idioten, Die Zeit, Nr. 36 vom 31. August 2000, S. 1. Zur Qualitätsdebatte insgesamt vgl. Riehl-Heyse: Die Süßstoff-Offensive, Süddeutsche Zeitung Nr. 179 vom 5./6. August 2000, S. 20; Jessen: Boulevard ZDF, Die Zeit Nr. 37 vom 7. September 2000, S. 1; Kotsch: Die Unentbehrlichen, Berliner Zeitung vom 9./10. September 2000; epd medien-Themenheft zur Qualitätsdebatte, epd medien, Heft 77 in 2000, passim; Friedrich-Ebert-Stiftung, Das Spannungsverhältnis von Qualität und Quote, passim. Für den Bereich Fernsehen vgl. Kammann/Jurkuhn/Wolf, Im Spannungsfeld, passim; für den Bereich Hörfunk vgl. Schmid, Der E-Musikbegriff wird immer unernster, Funkkorrespondenz, Heft 15 in 2004, S. 6-11; Initiative „Das Ganze Werk“, „Qualitativer Abfall“, epd medien, Heft 4 in 2007, S. 24-31. Kritisch: Mirow, Leserbrief, epd medien, Heft 9 in 2007, S. 21.

29 vgl. Weber/Roßnagel/Osterwalder/Scheuer/Wüst, Kulturquoten, passim sowie Decker, Programmquoten, passim; Eichler, Programmquoten zur Vielfaltsicherung, ZUM 1995, S. 599f.

30 Holznagel, Rundfunkrecht in Europa, S. 267.

31 Holznagel, Rundfunkrecht in Europa, S. 267. Holznagel weist darauf hin, dass nach Art. 1 Abs. 4 LLC der Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) sich für die „Verteidigung und die Entfaltung der französischen Sprache und Kultur“ einzusetzen hat.

In Deutschland sprachen sich Ende der 1990er Jahre Musiker wie Heinz Rudolf Kunze für eine deutschsprachige Musikquote im Hörfunk aus<sup>32</sup>. Im Spätsommer 2004 lösten die andauernden Rückgänge im Tonträgerabsatz und eine vermeintliche Enge der deutschen Radioformate einen erneuten Vorstoß von circa 600 deutschsprachigen Rock- und Popsängern aus – unter ihnen bekannte Namen wie Udo Lindenberg, Reinhard Mey, Xavier Naidoo, Yvonne Catterfeld, Peter Maffay, Inga Humpe, Ulla Meinecke, Nina Hagen, „Die Ärzte“ oder die „Puhdys“. Sie sprachen sich unter Hinweis auf das „Vorbild Frankreich“ für eine Quotenregelung zu Gunsten deutscher Musik aus<sup>33</sup>. Begründet wurde dies nicht nur mit einer verbesserten Nachwuchsförderung, einer vielfältigeren Hörfunklandschaft und einer erfolgreicherem Werbung für deutsche Musik, sondern eben auch mit dem Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>34</sup><sup>35</sup>.

Diese Diskussionen zeigen, dass der Hinweis auf den Kulturauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten allzu gerne zur argumentativen Unterfütterung (auch) kulturpolitisch motivierter Eingriffe in die Programmfreiheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten herangezogen wird<sup>36</sup>. Darüber hinaus belegen die Verhandlungen über das „Ob“ und „Wie“ von Rundfunk-Kulturquoten in ganz Europa, welche wirtschaftliche Bedeutung dem Leitmedium Rundfunk auch in kulturwirtschaftlicher Hinsicht beigemessen wird. Dieser Streit verdeutlicht aber auch, wie verlockend der Gedanke sein kann, den (öffentlichen) Rundfunk unter Rückgriff auf einen Kulturauftrag zugunsten (möglicherweise) rundfunkfremder Zwecke zu vereinnahmen.

- 
- 32 Mühl-Benninghaus, Zum kulturtheoretischen und -historischen Kontext der Deutschquote im Radio, in: Friederichsen, Deutschquote im Radio, S. 25, 28.
- 33 Mühl-Benninghaus, Zum kulturtheoretischen und -historischen Kontext der Deutschquote im Radio, in: Friederichsen, Deutschquote im Radio, S. 25, 29; Kleist/Scheuer, Kultur und Quoten, ZUM 2006, S. 108, 114; o. V., Ehemaliger Musikmanager – „Blockade“ deutschsprachiger Musik, epd medien, Heft 74 in 2004, S. 14 f.
- 34 Mühl-Benninghaus, Zum kulturtheoretischen und -historischen Kontext der Deutschquote im Radio, in: Friederichsen, Deutschquote im Radio, S. 25, 29; Holtmann, Quotierung von Musik im Radio, Analysen und Positionen in einem klassischen Diskurs der Musikwissenschaft, in: Friederichsen, Deutschquote im Radio, S. 185. Kritisch zu einer „Deutsch-Quote“: Cadera, Qualität statt Quote – Musik statt Muzak, in: Friederichsen, Deutschquote im Radio, S. 195, 196; Grusche/Gerloff: Ist deutsche Musik zu schlecht für den Markt, in: Mike Friederichsen, Deutschquote im Radio, S. 205, 211; von Damm, Das falsche Mittel – die Quote, in: Friederichsen, Deutschquote im Radio, S. 219; o. V., Bayerischer Landtag gegen Musikquoten im Hörfunk, epd medien, Heft 44 in 2003, S. 20 f.
- 35 Zur Debatte über eine Kulturquote im öffentlich-rechtlichen Fernsehen vgl. o. V., Programmverantwortliche von ARD und ZDF gegen Kulturquote, epd medien, Heft 31 in 2005, S. 18 f.
- 36 Hoeren, Rechtliche Fragen einer Hörfunkquote, MMR 2003, S. 1, 13 mit Hinweis auf Eichler, Programmquoten zur Vielfaltssicherung, ZUM 1995, 599, 602; Degenhard, Rundfunkordnung, ZUM 1992, 449 f.; Waldemar Schmidt, Kultureller Auftrag und „kulturelle Verantwortung“ des Rundfunks, ZUM 1989, S. 263 ff.; Lilienthal, Musikindustrie will „Neuheitenquote“ im Radio, epd medien, Heft 66 in 2002, S. 17; o. V., Zwei Anträge zu deutscher Musik im Hörfunk im Bundestag – SPD und Grüne fordern freiwillige Selbstverpflichtung der Sender, epd medien, Heft 99 in 2004, S. 20 f.

- Ein Blick über den Tellerrand der deutschen Medienpolitik führt vor Augen, dass in zahlreichen europäischen Staaten rundfunkrechtlich ein enger Zusammenhang zwischen dem Begriff der Kultur und dem Gebot der Förderung regionaler Angebote hergestellt wird. Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird auch als Gebot zur Förderung lokaler und regionaler Medien sowie zur Förderung der *kulturellen Vielfalt* verstanden<sup>37</sup>.
- Wenn man die *Zusammensetzung der Rundfunk-, Fernseh- und Hörfunkräte* der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten näher betrachtet, dann fällt auf, dass neben der „Staats- und Parteienbank“<sup>38</sup> die Vertreter aus den Bereichen des Theaters, der Hochschulen, der Bildung und der Kirchen – aus Bereichen also, die man dem „klassisch-engen“ Kulturbegriff zuordnen kann – durchweg hohe Berücksichtigung fanden. Prestige, Macht und Einfluss dieser Gremien sind nicht unerheblich: Erinnert sei an ihre Kompetenz, den Intendanten zu wählen und abzurufen<sup>39</sup> sowie an ihre wachsende Verantwortung im Rahmen des sog. „Drei-Stufen-Tests“<sup>40</sup>.

Die Tatsache, dass auch das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen die Leitlinien einer staatsfernen und pluralistischen Gremienzusammensetzung entwickeln musste<sup>41</sup>, unterstreicht welche Bedeutung die einfachgesetzlich geregelte Zusammensetzung der Gremien für die Ausgestaltung einer verfassungsgemäßen und Vielfalt sichernden Rundfunkordnung hat. Darüber hinaus zeigt es, welches Vertrauen der Rundfunkgesetzgeber in die Vertreter der Kultur im engeren Sinne setzt<sup>42</sup>. Daher lohnt es sich schon aus Gründen der Rechtssicherheit nachzuprüfen, inwieweit Vertreter der Kultur bei der Zusammensetzung der Rundfunkgremien besonders zu berücksichtigen sind und der Rundfunkgesetzgeber hier auf eine „sichere Bank“ setzt.

- Auch die Tatsache, dass kulturell verankerte Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten häufig mit einer *finanziellen Belastung der Gebührenzahler* einhergehen, findet mehr und mehr medienpolitische Aufmerksamkeit<sup>43</sup>. Der gebührenfinanzierte Rundfunk kann sich Forderungen nach finanzieller Zurückhal-

---

37 Ader, Der kulturelle Auftrag, IRIS plus, Ausgabe 8 in 2006, S. 2.

38 Möller, Die Stellung der „gesellschaftlich relevanten Gruppen“, AfP 2001, S. 275-280; Dörr, Der Einfluss des Bundesverfassungsgerichts, VA Bd. 92 (2001), S. 149, 170; Rudolf Wendt in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 5 Rdnr. 52.

39 vgl. exemplarisch § 28 Saarländisches Mediengesetz, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. April 2007 (Amtsbl. 2007, S. 1062).

40 vgl. hierzu den durch den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingefügten § 11 f) Rundfunkstaatsvertrag, vgl. Landtag des Saarlandes, LT-Drs. 13/2344, S. 14.

41 vgl. BVerfGE 12, 205, 262; 83, 238, 333; BVerfG AfP 1998, 617, 618; BVerfG NVwZ 1996, 781, 782; BVerfG RuF 1982, 535, 536.

42 Ricker, Im Zweifel für die Freiheit, epd medien, Heft 19 in 2009, S. 3 f.

43 vgl.: Voß, „Auf jedem Platz liegen unsichtbare Geldscheine“, in: Rundfunk in Bewegung, S. 187 ff.; o.V., Hessischer Rundfunk: Reitze will Programmintendant sein, epd medien, Heft 3 in 2003, S. 7; Reitze, Haus-Rede des neuen HR-Intendanten Helmut Reitze zum Amtsantritt, epd medien, Heft 3 in 2003, S. 16, 19.

- tung nicht (mehr) mit bloßem Hinweis auf seine kulturellen Leistungen entziehen. Insbesondere das „SMS-Papier“<sup>44</sup> der Ministerpräsidenten der Länder Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen zur Vorbereitung der Ministerpräsidentenkonferenz vom 12. bis 14. November 2003 wies im Rahmen der Staatsvertragsverhandlungen zur Anpassung der Rundfunkgebühren auf die finanzielle Kehrseite der kulturellen Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hin: So wurde nicht nur gefordert „Klangkörper zu reduzieren und verstärkt in diesen Bereichen zu kooperieren“, sondern auch verlangt, dass „die beiden Kultursender ARTE und 3sat“ vereint werden<sup>45|46</sup>.
- Außerdem zeigen die Debatten über die Digitalstrategien von ARD und ZDF im Rahmen der innerdeutschen Anstrengungen zur Umsetzung des Brüsseler Beihilfekompromisses im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, dass in Deutschland *kein medienpolitischer Konsens über die technischen und publizistischen Entwicklungsperspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht*<sup>47</sup>. Die Ausweitung der Übertragungskapazitäten aufgrund der Digitalisierung und die damit verbundenen Konvergenzbewegungen bedeuten für die gesamte Medienlandschaft einen tiefgreifenden Wandel<sup>48</sup>, der den bisherigen rundfunkrechtlichen

44 Die Ministerpräsidenten Edmund Stoiber (Bayern), Georg Milbradt (Sachsen) und Peer Steinbrück (NRW) verfassten 2003 das nach ihren Initialen benannte SMS-Papier, in dem eine umfassende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verlangt wurde.

45 Die Initiative ist dokumentiert in epd medien, Heft 89 in 2003, S. 23 f. vgl. hierzu: o. V., Staatsministerin Weiss warnt vor „Verwässerung des Kulturauftrags“, epd medien, Heft 90 in 2003, S. 14 f.

46 Zur „Orchesterfrage“ vgl. Schüller, Die Auftragsdefinition für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 113 f.; Guntner, Streit um den Kulturauftrag, Neue Zürcher Zeitung Nr. 110 vom 13. Mai 2005, S. 44; Schmid, Im finanziellen Decrescendo, Funkkorrespondenz, Heft 9 in 2005, S. 4-7; SWR, „Die Zukunft der SWR-Klangkörper“, in: Doppelpfeil, Heft 3 2005, S. 12-13; Oehlschlägel, Die Sparphilosophie des Peter Voß, MusikTexte/Zeitschrift für Neue Musik, Heft 105 (2005), S. 2-4; Voß, Zukunft der SWR-Klangkörper, epd medien, Heft 95 in 2004, S. 29-33 und epd medien Heft 96 in 2004, S. 26-31; Elitz: Musik kennt keine Grenzen – die Kosten schon, Funkkorrespondenz, Heft 25 in 2003, S. 5-7; Rundfunk-Kommission der Deutschen Orchestervereinigung, Die Rundfunkklangkörper, S. 1 f.; Gruber, Offener Brief, *passim*; Siepmann, Abschied vom schönen Luxus – Orchester und Chöre der ARD, epd medien, Heft 65 in 2004, S. 3 ff. und Heft 67 in 2004, S. 3, 7; o. V., WDR-Rundfunkrat: Orchester unverzichtbar für Kultur in NRW, epd medien, Heft 24/25 in 2005, S. 17 f.

47 vgl. Eberle, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Telemedienauftrag, AfP 2008, S. 329-335; Martini, Auch im Internet in der ersten Reihe?, DVBl. 2008, S. 1477-1485.

Einen Eindruck der unterschiedlichen medienrechtlichen, medienwirtschaftlichen und medienpolitischen Interessen in Bezug auf die Online-Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ermöglicht das Protokoll (Deutscher Bundestag, BT-Drucksache 16/5424, S. 1-30) über das öffentliche Expertengespräch des Unterausschusses Neue Medien des Deutschen Bundestages am 11. Oktober 2007 zu den Digitalstrategien von ARD/ZDF. Angehört wurden Herr Peter Boudgoust, Intendant des Südwestrundfunks, Herr Prof. Dr. Dieter Dörr, Universität Mainz, Frau Ursula Adelt, Verband Privater Rundfunk und Telemedien, Herr Dr. Christoph Fiedler, Verband der Zeitschriftenverleger sowie Herr Dr. Tim Weber, BBC News Interactive.

48 Hain, Die öffentlich-rechtlichen Anstalten, S. 7 mit Hinweis u.a. auf Schoch, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), S. 158, 169

Rahmen in Frage stellt<sup>49</sup>. Diese Wandlungsprozesse führen dazu, dass die Grundentscheidung für eine duale Rundfunkordnung – gebaut auf einer privaten und einer öffentlich-rechtlichen Säule mit jeweils unterschiedlichen Funktionslogiken und dem Ziel der Austarierung des Verhältnisses der beiden Säulen zueinander – nun die Daueraufgabe nach sich zieht, eine medienpolitisch und medienwirtschaftlich ausgewogene Austarierung herbeizuführen, obwohl selbst das Minimalziel einer vorläufigen Balance kaum noch erreichbar scheint<sup>50</sup>. Hinzu kommt, dass diese Ordnungsaufgabe längst mehr als den klassischen Rundfunk umfasst. Entscheidende Ordnungsfragen stellen sich im Online-Bereich, in dem alle Rundfunkveranstalter – die Privaten genauso wie ARD und ZDF – auf neue Akteure wie „alte Pressehäuser“, „neue Plattformbetreiber“<sup>51</sup> und Finanzinvestoren stoßen – Akteure, für welche die auf Art. 5 GG gestützte reichhaltige Rundfunkrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *terra incognita* ist<sup>52</sup>. Die mit dem dualen System verbundene Ordnungsaufgabe erfasst mehr und mehr auch die Grundlagen der Ordnung selbst. Der Ruf nach einer Fortentwicklung der Rundfunkordnung zu einer Medienordnung wird daher immer lauter<sup>53</sup>. Dieses Problem

---

ff.; Hoffmann-Riem, Regulierung in der dualen Rundfunkordnung, S. 80 ff.; Heinrich, Medienökonomie, S. 189 ff.; Gounakakis, Konvergenz der Medien, S. 12 ff.; Hain, Regulierung in der Konvergenz, K & R 2006, S. 325 ff. So auch jüngst: Holznagel/Dörr/Hildebrand: Elektronische Medien, Entwicklung und Regulierungsbedarf, S. 370 ff.; K.-H. Neumann, Technische und wirtschaftliche Konvergenz, Neuordnung des Medienrechts, S. 29 ff.; Neuhaus, Art. 5 im Lichte der Digitalisierung, S. 13 ff.

Zur wachsenden Bedeutung digitaler interaktiver Medien: vgl. Hans-Bredow-Institut, Zur Entwicklung der Medien in Deutschland, in: Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008, Anhang, S. 113 ff.

49 hierzu: Reese, Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 43 ff.

50 Hain, Die öffentlich-rechtlichen Anstalten, S. 7 f. mit Hinweis auf das Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007.

51 Zum Spannungsverhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und den Presseunternehmen vgl. VDZ, Münchener Erklärung, dokumentiert Funkkorrespondenz, Heft 31 in 2008, S. 36-38 sowie ZDF, Entgegnung auf die Münchener Erklärung, dokumentiert Funkkorrespondenz, Heft 31 in 2008, S. 39-41 sowie Raff, Eine Replik auf die „Münchener Erklärung“, Funkkorrespondenz, Heft 31 in 2008, S. 9.

Zur wachsenden Bedeutung von Plattformbetreibern: vgl. Sjurts, Plattformen werden bei der Betrachtung der KEK eine größere Rolle spielen, promedia, Heft Mai in 2008, S. 38; dies. Internet und Internet-Fernsehen sind künftig stärker im Fokus der KEK, promedia, Heft 11 in 2007, S. 6 f.

52 Gerd Bauer, Zur Kritik und Reform von Aufgaben und Organisation der Landesmedienanstalten, in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier/Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, Bitburger Gespräche 2007/I, S. 153.

53 Hain, Die öffentlich-rechtlichen Anstalten, S. 7, 9 mit Hinweis auf Trute, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), S. 218, 241 f.; Vesting in Hahn/ders., Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Einführung, Rdnr. 53; ders. Grundlagen einer neuen Medienpolitik, Funkkorrespondenz 2008, Heft 37, S. 3-7; Dörr: Die Digitalisierung, promedia, Heft 11 in 2008, S. 8 f.

zeigt sich auch in dem Medienecho, das auf die Unterzeichnung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages folgte<sup>54</sup>.

Dieser Wandlungsprozess, der durch die Internationalisierung und Globalisierung des Welthandels und die Entwicklung eines gemeinsamen Binnenmarktes im Rahmen der Europäisierung geprägt ist, macht es unumgänglich, sich Gedanken über Stellung und künftige Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu machen<sup>55</sup>. Aufgabe und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden wieder hinterfragt, es findet eine Überprüfung und Neudeinition der Werte und des Werts des öffentlich-rechtlichen Rundfunks statt. Man diskutiert die Legitimität öffentlich-rechtlicher Spartenkanäle, ringt um die Begrenzung und Konkretisierung des Auftrags im Internet, hinterfragt die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer konvergenten Medienwelt insgesamt oder stellt die Notwendigkeit von massenattraktiv unterhaltenden Programmbehandlungen wie beispielsweise die der Sportberichterstattung in Frage. Es herrscht (wieder) Streit um die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

- Die besondere gesellschaftliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde jedoch auch auf europäischer Ebene im Amsterdamer Protokoll 1997 anerkannt<sup>56</sup>. Es enthält die Regelung, dass „die Befugnis der Mitgliedstaaten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren“ „von den EG-vertraglichen Bestimmungen unberührt“ bleibt. Diese Privilegierung wird vom Amsterdamer Protokoll damit gerechtfertigt, „dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren“. Auch für den Europarat haben öffentlich-rechtliche Medien eine „politische, erzieherische und kulturelle Rolle“ zu über-

---

54 o. V., Ministerpräsidenten billigen Rundfunkstaatsvertrag, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Oktober 2008, S. 1; o. V., ARD und ZDF erhalten Freibrief für das Internet, Die Welt vom 24. Oktober 2008, S. 1; Seibel: Schlag gegen die Pressefreiheit, Die Welt vom 24. Oktober 2008, S. 1; Krause/Grabitz: Verleger zufrieden, Sender enttäuscht, Stuttgarter Nachrichten vom 24. Oktober 2008, S. 1; Joachim Huber: Im Netz ist die Zukunft, Der Tagesspiegel vom 24. Oktober 2008, S. 2; o. V., Internet-Regeln schränken ARD und ZDF ein, Sächsische Zeitung vom 24. Oktober 2008, S. 2; Wehrstedt: Nicken über einem Pulverfass, Leipziger Volkszeitung, S. 3; Knappmann/ Höninghaus: Rundfunkstaatsvertrag dient EU als Vorlage, Financial Times Deutschland vom 24. Oktober 2008, S. 5; Oleschko: Internetangebote nur mit Auflagen, Freie Presse vom 24. Oktober 2008, S. 6; o. V., Grenzpfölcke für ARD und ZDF im Internet, Dresdner Zeitung vom 24. Oktober 2008, S. 12; Segler: ARD und ZDF außer Kontrolle, Frankfurter Rundschau vom 24. Oktober 2008, S. 13; o. V., Länderchefs einigen sich auf neuen Rundfunkstaatsvertrag, Handelsblatt vom 24. Oktober 2008, S. 16; o. V., Kompromisse auf allen Seiten, Süddeutsche Zeitung vom 24. Oktober 2008, S. 17; Segler: Einigung ohne Änderung, Frankfurter Rundschau vom 24. Oktober 2008, S. 41.

55 vgl. ZDF, Aufgabe und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 7, Peter M. Huber, Definitions- und Deutungsmacht der EU-Kommission, in: EMR, FS für Victor Henle, S. 143 f.; Eberle, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Telemedienauftrag, AfP 2008, S. 329 ff.

56 Amtsblatt Nr. C 340 vom 10/11/1997 S. 109.

nehmen und ein Instrument zur Förderung „kultureller Vielfalt“ zu sein<sup>57</sup>. Die Überprüfung, ob die Mitgliedstaaten diese Vorgaben bei der Festlegung und Kontrolle des besonderen Auftrags öffentlich-rechtlicher Medien beachten, obliegt der Europäischen Kommission<sup>58</sup>. Die medienpolitische Gretchenfrage, ob Rundfunk bloß eine Ware – genauer gesagt eine Dienstleistung – oder nicht doch vor allem ein Kulturgut ist, gewinnt durch die europäische Einigung eine fortlaufende Aktualität<sup>59</sup><sup>60</sup>. Angesichts dieser Entwicklungen stehen ARD, ZDF und die deutsche Medienpolitik vor der Ungewissheit, ob das duale System in Deutschland auf der Basis einer öffentlich-rechtlichen Grundversorgung trotz Kontinuität der Karlsruher Rechtsprechung von Brüssel und Straßburg her gefährdet wird<sup>61</sup>. Schließlich hat die Europäische Kommission in ihrem Bescheid vom 24. April 2007 im Beihilfeverfahren zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Vielzahl an konkreten „zweckdienlichen Maßnahmen“ eingefordert. Auch eine Konkretisierung und Präzisierung des Kulturauftrags bei ARD und ZDF wurde angemahnt<sup>62</sup>.

- 
- 57 Europarat, Empfehlung 1067 (1987). Eine Übersicht zu den einschlägigen Instrumenten des Europarates findet sich bei Nikolchev, Europäische Unterstützung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, IRIS Spezial „Die öffentlich-rechtliche Rundfunkkultur“, passim. vgl. auch: o. V., Christina Weiss für Erweiterung des Amsterdamer Protokolls, epd medien, Heft 75 in 2004, S. 13 f.
- 58 Roßnagel, Die Definition des Auftrags, S. 2.
- 59 vgl. Initiativkreis Öffentlicher Rundfunk, Amsterdamer Protokoll, Media Perspektiven, Heft 1 in 2005, S. 42-44; Grant, Kulturelles Erwachen, epd medien, Heft 97 in 2005, S. 18-23; Keilacker, Rundfunk als Kulturgut, Fernsehinformationen, Heft 12 in 2005, S. 12-15; Pleitgen, Von Uruguay über Paris nach Hongkong?, AfP, Heft 1 in 2005, S. 1; Heymann, Rundfunk als Wirtschaftsgut?, AfP 2005, S. 54-57; Bleicher-Nagelmann, Gefahr und Rettung, Funkkorrespondenz, Heft 34 in 2005, S. 10-19; Stadelmaier, Mehr als Werbung, epd medien, Heft 91 in 2005, S. 3-6; Knott-Wolf, Rundfunk bleibt eine nationale Angelegenheit, Fernseh-Informationen 2006, Heft 5, S. 25-28; Classen, Der Rundfunk zwischen Wirtschaft und Kultur, in: Dittmann/Fechner/ Sander, Der Rundfunkbegriff, S. 53 ff.; Lilienthal, Schwindelgefühle, epd medien, Heft 84 in 2002, S. 3, 6
- 60 Einen Einblick in die wachsende Bedeutung der europäischen Integration für den Medien- und Rundfunkrechtsrahmen vermitteln die regelmäßig im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft stattfindenden Kolloquien zu medien- und rundfunkrechtlichen Fragen. So fanden im Rahmen der von der französischen Ratspräsidentschaft organisierten EU-Konferenz „Öffentlich-rechtliche Medien im digitalen Zeitalter“ am 17. und 18. Juli 2008 in Straßburg u.a. fünf Arbeitsgruppensitzungen zu folgenden Themen statt: 1) Wie sollen die öffentlich-rechtlichen Medien finanziert werden, wenn sich Bezahlmedien etablieren, 2) Der Zugang zu öffentlich-rechtlichen Medien angesichts der Einführung von digitalen Medien, 3) Welche Anforderungen bestehen an die Definition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks? Gibt es bestimmte kulturelle Anforderungen?, 4) Wie soll der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im globalen Zeitalter aussehen?, 5) Das Wettbewerbsverhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und kommerziellen audiovisuellen Diensten. Insgesamt hierzu: Antwort des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, Staatsminister Neumann, BT-Drs. 16/10076, S. 3.
- 61 Dörr, Das europäische Recht hat Vorrang, promedia, Heft 6 in 2008, S. 12 f.
- 62 vgl. Schreiben der Europäischen Kommission vom 24. April 2007, AZ: K(2007)1761 endg., Rdnr. 227: „Nach Auffassung der Kommission ist die allgemeine im Rundfunkstaatsvertrag

Es zeigt sich: Auch aus europarechtlicher Sicht ist der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von Bedeutung, da er ein wichtiger Bestandteil der öffentlich-rechtlichen Auftragsdefinition sein kann. Je nach Grenzziehung oder Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags bestehen unterschiedliche Anforderungen an die Legitimation der Angebote, je nach Grenzziehung ist eine entsprechende ökonomische oder politische Legitimation gefordert<sup>63</sup>. Insofern unterstreicht die andauernde bundesdeutsche Debatte über die Konkretisierung und Ausgestaltung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Nachgang zum Brüsseler Beihilfekompromiss auch, welche Bedeutung eine *kulturbezogene Auftragskonkretisierung* für ARD und ZDF besitzt.

Bei all diesen Fragestellungen kommt dem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine besondere Bedeutung zu. Er bestimmt positiv die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und hat zentrale Bedeutung für die Zuordnung der beiden Säulen im dualen Rundfunksystem<sup>64</sup>. Daher besteht gerade im Zuge rundfunkpolitischer Grundsatzdiskussionen bei allen Beteiligten ein hohes Interesse an Klarheit – auch in Bezug auf die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Vorgaben zum kulturellen Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Der Gebührenzahler hat ein grundrechtlich geschütztes Interesse daran, nur zu den wirklich funktionsnotwendigen Rundfunkgebühren herangezogen zu werden. Die privaten Veranstalter haben ein berechtigtes Interesse, dass das den öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen immanente „Selbstbehauptungs- und Ausweitungssinteresse“ wirksam begrenzt wird. Auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist – nicht nur aus Gründen der eigenen Standortbestimmung und Selbstvergewisserung – schließlich gediengt, wenn sein Funktionsauftrag klarer und rechtssicherer gefasst wird: Er ist Maßstab und Leitlinie seiner konkreten Tätigkeit und der damit „akzessorisch“ verbundenen Entscheidungen über seine organisatorisch-verfahrensrechtliche Absicherung, seine finanzielle Ausstattung und die Zuteilung entsprechender Übertragungskapazitäten<sup>65</sup>.

---

vorgesehene Schwerpunktsetzung auf Kultur, Information und Bildung nicht ausreichend, um die Verpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Bezug auf diese Zusatzkanäle klar zu umschreiben. Ohne eine klare Umschreibung, was unter „Kultur, Information und Bildung“ zu verstehen ist, könnten die meisten von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angebotenen Programmgestaltungen unter diese Begriffe fallen. Unter diesen Umständen bleibt unklar, welchen Mehrwert diese Kanäle im Vergleich zu den bereits existierenden Kanälen bringen“.

vgl. zum Beihilfeverfahren auch: Reding, Öffentlich-rechtlichen Auftrag definieren, politik und kultur-Dossier öffentlich-rechtlicher Rundfunk, S. 13 f.; Hans-Bredow-Institut: Zur Entwicklung der Medien in Deutschland, in: BKM, Medien- und Kommunikationsbericht 2008, Anhang, S. 102 f.; Libertus in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 13, Rdnr. 36-53.

63 Roßnagel, Die Definition des Auftrags, S. 1, 2.

64 Eifert/Eicher in Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 11 Rdnr. 2.

65 Grundlegend zu den Vorteilen einer Präzisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Ukrow, Der Funktionsauftrag, WiVerw 2003, S. 160 ff.; Eifert/Eicher in Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar, § 11 Rdnr. 2.

Ein vielversprechender Begriff, eine „klingende Münze“ in der Diskussion um die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die Frage nach Inhalt und Funktion des Kulturauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Allerdings wird auf diese Münze – da sie offenbar als Argument zur Stützung gänzlich unterschiedlicher Positionen und Forderungen geeignet ist – so oft zurückgegriffen, dass sie zunehmend an Wert verliert<sup>66</sup>.

## **2. Staatsaufgabe Kulturpflege? Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Lichte der Debatte über die Aufnahme kultureller Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz**

Seit geraumer Zeit wird in Deutschland im Rahmen kulturpolitischer<sup>67</sup>, verfassungspolitischer und verfassungsrechtlicher Diskussionen über das „Ob“ und „Wie“ der Einfügung einer Kulturstaatsnorm oder einer kulturellen Staatszielbestimmung in das Grundgesetz gerungen<sup>68</sup>. Man verbindet zum Teil große Erwartungen mit der Aufnahme solch einer kulturbezogenen Kulturauftragsklausel. Zum einen erhofft man sich von solch einem Verfassungsprädikat, dass der Eigenwert der „kulturellen Seite“ des Staates besser verdeutlicht und somit ein Gegengewicht zu seiner ausgeprägten wirtschaftlichen und sozialen Ausbildung geschaffen werde<sup>69</sup>. Ferner erwartet man sich – selbst von einer nur deklaratorisch verstandenen Änderung des Grundgesetzes – angesichts der „Vernachlässigung kulturstaatlicher Gesichtspunkte“ in der Verfassungsinterpretation verstärkende und appellative Wirkungen für die Grundrechtsinter-

- 
- 66 Kreimeier bezeichnet den Kulturauftrag als einen „defensiven Begriff“; Kreimeier, Zur Sprache des Fernsehens, in: Wohin treibt das Fernsehen, S. 167, 179. Plog und Stolte bezeichnen die Beziehung von Kultur und Rundfunk in Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Kulturauftrag als ein „vielschichtiges (...) und ungeklärtes Verhältnis“, dies. in: Frank/Maletzke/ Müller-Sachse, Kultur und Medien, S. 5. Bolz geht davon aus, dass der Kulturauftrag des Fernsehens „nichts weiter als ein Phantasma“ sei, ders., Jeder kann ein Star werden, Berliner Zeitung vom 15. Januar 2009, Nr. 15, S. 34. Lilienthal konstatiert schließlich, dass beide Säulen des dualen Systems permanent unter dem Legitimationsdruck stehen, irgendwie noch dazu beitragen zu müssen, „was man früher den ‚Kulturauftrag des Rundfunks‘ nannte“, Lilienthal, Zitterpartie, epd medien, Heft 25/26 in 2002, S. 3 f.
- 67 Zu den kulturpolitischen Debatten im Deutschen Bundestag vgl. „Kulturpolitik und Parlament – Kulturpolitische Debatten in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945“ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Reg.Nr. WF X – 078/03.
- 68 Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“, Zwischenbericht, passim; Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“, Abschlussbericht, S. 68 ff.; Häberle, Verfassungslehre S. 23 mwN, Steiner, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42 (1984) S. 7, 38, 67 ff., Weber/Roßnagel/Osterwalder/Scheuer/Wüst, Kulturquoten, S. 135 mwN.
- 69 Steiner, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42 (1984), S. 7, 38; Raabe, Von der Kulturnation zum Kulturstaat, politik und Kultur, Heft 4 in 2008, S. 4; Kulturrat, Staatsverständnis und Staatsziel Kultur, politik und kultur, Heft 3 in 2008, S. 19; Olbertz, Kultur als Staatsziel, politik und kultur, Heft 1 in 2008, S. 28; Stern, Eine Kulturauftragsklausel für das Grundgesetz, politik und kultur, Heft 2 in 2007, S. 20; Raabe, Warum die Kultur als Staatsziel ins Grundgesetz gehört, politik und kultur, Heft 2 in 2007, S. 21; Bernd Neumann, Kultur – Fundament der Gesellschaft, politik und kultur, Heft 6 in 2006, S. 1.

pretation<sup>70</sup>. Schließlich wird eine Entlastung des Demokratie- und Sozialstaatsprinzips von kulturrechtlichen und kulturpolitischen Konkretisierungsversuchen erhofft<sup>71</sup>.

Die rechts- und verfassungspolitischen Diskussionen über die Aufnahme einer Kulturstaatsklausel oder kulturellen Staatszielbestimmung in das Grundgesetz belegen auch, dass der Kultur zugetraut wird, als wesentlicher (Teil)Bereich des gesellschaftlichen Lebens in hohem Maße zur Herstellung des für eine freiheitliche Gesellschaft notwendigen Konsenses beizutragen. Gerade durch kulturelle Erziehung und Wertvermittlung werde die „sachliche Grundierung“ geschaffen, welche eine wesentliche Voraussetzung „der geistigen Selbstbehauptung und sozialethischen Entfaltung des Verfassungsstaates“ sei: Kultur konstituiere nicht nur die Lebenswelt des Individuums, sondern schaffe darüber hinaus auch eine für das staatliche Gemeinwesen unbedingt notwendige Identität<sup>72</sup>. Das Zusammenleben und die Integration von Gruppen, Parteien und Religionen in ein staatliches Gemeinwesen könnten nur funktionieren, wenn eine Übereinstimmung hinsichtlich der Geltung bestimmter Regeln und Werte vorhanden sei. Fehle dieser Konsens, so gerate auch der freiheitliche, pluralistische und demokratische Staat in Gefahr, da die von ihm verfolgten Ziele nicht mehr von einer Mehrheit getragen werden<sup>73</sup>.

Zahlreiche Autoren messen der Kultur und der kulturellen Identität einer Gesellschaft daher eine hohe verfassungstheoretische Bedeutung zu<sup>74</sup>. Der Bestand einer freiheitlichen Verfassungsordnung hänge auch davon ab, dass die am Verfassungsleben Beteiligten generationenübergreifend die kulturellen Grundlagen und Prägungen der Verfassung bejahen und die kulturstützten Freiheitsangebote auch in der verfassungsrechtlich erwarteten Weise annehmen<sup>75</sup>. Kulturelle Identität sowie das Vorhandensein einer „Verfassungskultur“ wird nicht nur als ideengeschichtlich-historische Begründung der Existenz und der materiellen Ausgestaltung des freiheitlichen Verfassungsstaates verstanden, sondern auch als zukunftsgewandte Verfassungsvoraussetzung<sup>76</sup>. So wird kulturelle Identität zum einen als vorrechtliche Bedingung des freiheitlichen Verfassungsstaates angesehen, zum anderen aber auch als die rechtliche Verstetigung und die Ausformung der kulturellen Identität im und durch den freiheitlichen Verfassungsstaat verstanden – insoweit, als das Verfassungsrecht an die kulturelle Identität anknüpft, sie partiell verrechtlicht und damit zugleich stabilisiert<sup>77</sup>.

---

70 Grimm, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42 (1984), S. 46, 67.

71 Steiner, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42 (1984), S. 7, 38.

72 Gebhard, Verfassung und politische Kultur, in: ders., Verfassung und politische Kultur, S. 15.

73 Stolte, Was uns in Deutschland zusammenhält, S. 7; Forster, Rundfunkfreiheit und der Konsens der Gesellschaft, in: Scharf, FS für Christian Wallenreiter, S. 52; Deutsche Bischofskonferenz und Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland, Chancen und Risiken der Mediengesellschaft, S. 33.

74 Zur Bedeutung kulturspezifischer Leitideen allgemein: Zippelius, Die Bedeutung kulturspezifischer Leitideen, *passim*; Puppe, Die kulturelle Identität der Deutschen, *passim*; Volkmann, Wo von lebt der Staat?, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 62 vom 14. März 2005, S. 8.

75 Uhle, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, S. 351.

76 Uhle, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, S. 90.

77 Uhle, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, S. 90.

Dadurch wird dem verfassungstheoretischen Begriff der kulturellen Identität und der Verfassungskultur einer Gesellschaft zwar keine unmittelbare normative Relevanz, gleichwohl eine mittelbar normative Bedeutung zugeschrieben, da Vitalität und Dauerhaftigkeit des freiheitlichen Rechtsstaates durch die kulturelle Identität bedingt werden<sup>78</sup>. Aus der Annahme, dass die kulturelle Identität sowohl Entstehungsvoraussetzung als auch Geltungsbedingung des freiheitlichen Verfassungsstaates ist, wird gefolgert, dass ein Interesse des freiheitlichen Verfassungsstaates an Pflege und Sicherung derselben besteht<sup>79</sup>.

Doch welcher Beitrag zum Kulturstaat, zur Kultur *im* Verfassungsstaat oder zur Kultur *des* Verfassungsstaates kann vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Hinblick auf seine kulturelle Verantwortung von Verfassungen wegen erwartet werden? Kann er zu einem positiven Beitrag zur Kultur im Verfassungsstaat herangezogen werden oder wäre das eine unzulässige Indienststellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dessen Schutzbau, die Rundfunkfreiheit, zuvorderst Programmfreiheit ist? Verschließt sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk schon aufgrund seines Status als Teil der Kultur normativen Entwürfen kulturbbezogener Pflichten<sup>80</sup>? Oder ist es eine Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks „faktoriell“ auf die kulturelle Hebung der Gesellschaft hinzuwirken, die sich seiner sonst auch als Medium selbstbestimmter – möglicherweise auch unkultivierter – Kommunikation bedient<sup>81</sup>? Wie wäre solch ein Kulturauftrag zu bestimmen: gegenständlich-thematisch (Programm als Kulturgut, Hochkultur/Populärkultur), institutionell (Rundfunk als Kulturträger und Kulturbestandteil), funktional (Kulturvermittlung und Kulturförderung) oder wirkungsbezogen (Ziel der Kulturprägung)<sup>82</sup>?

Auch in dieser Hinsicht erweist sich der rundfunkverfassungsrechtliche Kulturbegriff als konkretisierungsbedürftig. Es ist zu klären, inwieweit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk als „auch kulturelles Phänomen“<sup>83</sup> die Rundfunkfreiheit anvertraut wurde, um nicht nur als Kulturträger im engeren Sinne zu wirken, sondern auch von Verfassungen wegen dem Kulturstaat Deutschland, der Kultur *im* Verfassungsstaat und der Kultur *des* Verfassungsstaates zu dienen.

Keine Frage: Auch wenn das Thema „Kulturauftrag des Rundfunks“ so alt wie das Medium selbst ist<sup>84</sup> – Überlegungen über das „kulturelle Phänomen Rundfunk“ und den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben zu Recht Konjunktur<sup>85</sup>.

---

78 Uhle, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, S. 90.

79 Uhle, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, S. 91.

80 vgl. Rossen-Stadtfeld, Funktion und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags im dualen Rundfunksystem, in: Kops, Der Kulturauftrag, S. 32

81 vgl. Rossen-Stadtfeld, Funktion und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags im dualen Rundfunksystem, in: Kops, Der Kulturauftrag, S. 32

82 vgl. Rossen-Stadtfeld, Funktion und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags im dualen Rundfunksystem, in: Kops, Der Kulturauftrag, S. 33.

83 BVerfGE 12, 205, 229.

84 Eckhardt, Wie erfüllt der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Kulturauftrag? Eine empirische Langzeitbetrachtung, in Kops, Der Kulturauftrag, S. 65.

## 2. TEIL: ZIEL DER ARBEIT UND AUFBAU DER UNTERSUCHUNG

### 1. Ziel der Arbeit

All diese Fragen können nur dann befriedigend beantwortet werden, wenn es gelingt, den Begriff des Kulturauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu konkretisieren und zu begrenzen. Im Zentrum der weiteren Untersuchung stehen daher Überlegungen zu einer Präzisierung des Kulturauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Die Herausarbeitung der verfassungsrechtlichen Aussagen zur Rundfunkfreiheit gehört zu den „prätorischen Leistungen“ des Bundesverfassungsgerichts<sup>86</sup>. Freilich ist diese nicht unbestritten geblieben: Wie kaum eine zweite Grundrechtsnorm steht die Rundfunkfreiheit im Zentrum „gegnerischer Konzeptionen und kontroverser Debatten“, deren unterschiedliche Ausprägungen sich zum Teil bis heute gegenseitig die verfassungspolitische Legitimität abzusprechen suchen<sup>87</sup>. Dieser Streit stellt ein Lehrstück in Bezug auf die Frage dar, wie Verfassungs- und Grundrechtsnormen in politisch und wirtschaftlich umstrittenen Bereichen interpretiert werden, wie weit die Determinierung oder Kontrolle durch die juristische Methode reicht, und ob und wie sich andere Kriterien bei der Interpretation Geltung verschaffen<sup>88</sup>. Auch wenn die Befriedigungsfunktion des Bundesverfassungsgerichts im Bereich der Rundfunkfreiheit nicht immer Erfolg hatte<sup>89</sup>, so unterstreicht dies doch, welche Tragweite der Auftragsbeschreibung und Auftragszuweisung, die das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorgenommen hat, zukommt.

Da unsere duale Rundfunkordnung maßgeblich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt wird, ist danach zu fragen, inwieweit die vom Bundesverfassungsgericht bis heute beibehaltenen Aussagen zur „Grundversorgung“<sup>90</sup>, zu den „essentiellen Funktionen des Rundfunks“<sup>91</sup>, zum „klassischen Rundfunkauftrag“<sup>92</sup> und zur „kulturellen Verantwortung“<sup>93</sup> des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konkrete Folgen – Rechte und Pflichten der Rundfunkanstalten oder Ausgestaltungsaufträge des

---

85 Kops, Der Kulturauftrag, *passim*; Lekwe, Der verfassungsrechtliche Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, *passim*; Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“, Abschlussbericht, S. 129 ff.; Katz, Erfüllt der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Kulturauftrag?, *passim*; Bleicher-Nagelmann, Zum Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Werneke, Die bedrohte Instanz, S. 209 ff.

86 Bethge in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 5 Rdnr. 90.

87 Bethge in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 5 Rdnr. 91. Eine aktuelle und systematische Zusammenfassung der grundrechtsdogmatischen und rechtspolitischen Kritik an dem Postulat der „dienenden Freiheit“ findet sich bei Kübler, Medien, Menschenrechte und Demokratie, S. 200-205.

88 Brugger, Rundfunkfreiheit, S. 2.

89 Bethge in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, Art. 5 Rdnr. 91; Vesting, in: Hahn/ders., Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Einführung, Rdnr. 53.

90 BVerfGE 73, 118, 157 f.; 74, 297, 324 f.; 83, 238, 257 f.; 87, 181, 199 f.

91 BVerfGE 74, 297, 346.

92 BVerfGE 74, 297, 346.

93 BVerfGE 73, 108, 158; 74, 297, 324; 87, 81, 199; 90, 60, 90.

Rundfunkgesetzgebers etwa – nach sich ziehen. Dies bietet sich gerade auch deshalb an, weil das Bundesverfassungsgericht auffallend häufig in seinen Rundfunkurteilen kulturbbezogen argumentiert und so Begriffe wie die „kulturelle Verantwortung“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks allgemeinen Eingang in die Rundfunkrechtsprechung und die Rundfunkliteratur gefunden haben. Das Bundesverfassungsgericht begann seine „kulturprägte“ Rundfunkrechtsprechung im Ersten Fernsehurteil<sup>94</sup> und hat – wie das zweite Gebührenurteil aus dem Jahr 2007 zeigt<sup>95</sup> – bis heute immer wieder auf diesen Begriff zurückgriffen.

Daher will diese Untersuchung die dogmatische Struktur der „Kultur-Formeln“ in der rundfunkbezogenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herausarbeiten. Es wird überprüft, inwieweit der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein verfassungsrechtlicher Rechtsbegriff und nicht nur ein vor- oder außerrechtliches Konstrukt oder Ausdruck kulturpolitischer Wunschvorstellungen ist.

Mit dieser Arbeit soll dargestellt werden, welche inhaltlich-funktionalen Folgen das Bundesverfassungsgericht an seine unterschiedlichen Begriffe zur Beschreibung der „kulturellen Verantwortung“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks knüpft. Sie unternimmt hierzu eine Bestandsaufnahme und eine kritische Würdigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Diese erstreckt sich auf mehrere Aspekte: Es geht zum einen darum, die Aussagen aus der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zusammenzutragen und in Beziehung zueinander zu setzen, in denen die Auffassung des höchsten deutschen Gerichts zur „kulturellen Verantwortung“ und zum Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum Ausdruck kommt. Ziel ist es, die Leitlinien des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich Inhalt und Funktion eines Kulturauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks herauszuarbeiten. Darüber hinaus wird versucht, den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu seinem Auftrag, der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen, abzugrenzen. Schließlich wird versucht, aus diesen Aspekten ein rundfunkverfassungsrechtliches Kulturkonzept des Bundesverfassungsgerichts zu entwickeln.

## 2. Aufbau der Arbeit

Aus dieser Aufgabenstellung ergibt sich der Aufbau der Arbeit. Ausgehend von einer Annäherung an den allgemeinen Kulturbegriff des Bundesverfassungsgerichts soll anhand einer Untersuchung der in der Verfassungsrechtsprechung gebräuchlichen Begriffe „Kultur“, „Kulturauftrag“ und „klassischer Rundfunkauftrag“ der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks inhaltlich und funktionell näher bestimmt werden. Hierzu werden die einschlägigen rundfunkrechtlichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gesammelt, dargestellt, ausgewertet und systematisiert.

Die vorliegende Untersuchung gliedert sich in fünf Teile. Sie beginnt mit einer Darstellung des allgemeinen Kulturbegriffs (2. Abschnitt) und einer Darstellung der Leitlinien des verfassungsrechtlichen Kulturbegriffs, insbesondere mit einer Darstellung des textlichen Befunds im Grundgesetz (3. Abschnitt). Der dritte Hauptkomplex

---

94 BVerfGE 12, 205, 229; 12, 205, 237.

95 BVerfGE 119, 181, 217 f.

(4. Abschnitt) ist der Frage gewidmet, inwieweit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein verfassungsrechtlich eigenständiger allgemeiner Kulturbegriff zugrunde liegt. Inhaltlicher Schwerpunkt der Arbeit ist im 5. Abschnitt die Darstellung des Kulturbegriffs des Bundesverfassungsgerichts in seinen rundfunkrechtlichen Entscheidungen. Hierauf aufbauend werden im 6. Abschnitt Ansätze für eine einfach-gesetzliche Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Kulturauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dargestellt. Die Untersuchung schließt mit einer Gesamtschau und der Zusammenfassung der gefundenen Ergebnisse in Thesen (7. Abschnitt).

Die inhaltlich-dogmatische Zuordnung, ob eine Entscheidung im Rahmen der im 4. Abschnitt vorgenommenen Betrachtung zum allgemeinen Kulturbegriff in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oder im Rahmen der im 5. Abschnitt folgenden Betrachtung der rundfunkverfassungsrechtlichen Entscheidungen berücksichtigt wird, erfolgt nach dem inhaltlich-materiellen Schwerpunkt einer Entscheidung. Maßgeblich für die Zuordnung ist, inwieweit das Gericht sich auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bezieht. Daher findet beispielsweise die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts „Schwangerschaftsabbruch II“<sup>96</sup> trotz ihrer Bemerkungen zu Aufgabe und Funktion des Rundfunks aufgrund der größeren Sachnähe im 4. Abschnitt Berücksichtigung, wohingegen auf das Erste Fernsehurteil trotz seiner Ausführungen zu der bundesstaatlichen Kompetenzordnung aufgrund seines rundfunkverfassungsrechtlichen Schwerpunkts im 5. Abschnitt eingegangen wird. Dieser Schwerpunktbildung der Arbeit folgend werden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die Fragen der dualen Rundfunkordnung behandeln, im 5. Abschnitt erörtert, ungeachtet der Frage, ob es sich um die Interpretation des Grundrechts der Rundfunkfreiheit, um die Beantwortung einer Kompetenzstreitigkeit oder um Überlegungen zum Kulturstaat-begriff handelt.

Innerhalb der einzelnen Abschnitte wird die Darstellung der Entscheidungen chronologisch geordnet, um Kontinuität und Wandel in Argumentation und Begriffsbildung des Bundesverfassungsgerichts besser herausarbeiten zu können. Da Verfassungsrechtsprechung die Entwicklung der Verfassung „am Fall“ ist und das Verfassungsgericht auf der Grundlage konkreter historischer Konstellationen mit Blick auf spezifische juristische Probleme entscheidet<sup>97</sup>, wird versucht, den Begriff der Kultur bzw. des Kulturauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch in das zeitliche Umfeld der Entscheidungen des Verfassungsgerichts einzubinden.

### **3. „Empirische Basis“ dieser Untersuchung**

„Empirische“ Basis dieser Arbeit sind die in der offiziellen Sammlung des Bundesverfassungsgerichts ausgewiesenen Entscheidungen, die sich inhaltlich mit dem Begriff der Kultur auseinandersetzen sowie die rundfunkrechtlichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Daher bleiben Fragen, die die in den Rundfunkstaatsverträgen und Landesrundfunkgesetzen enthaltenen einfachrechtlichen Regelungen zum Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betreffen, hier außen vor.

---

96 BVerfGE 88, 203 ff.

97 Menzel, in: Menzel, Verfassungsrechtsprechung, S. V.

Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden in dieser Arbeit nicht nur die Entscheidungen gerechnet, in denen das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich vom „Kulturauftrag“ oder „kulturellen Auftrag“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks spricht. Da Ziel dieser Arbeit ein materielles Verständnis für den Kulturbegriff des Bundesverfassungsgerichts ist, ließen sich für eine allein an formalen Kriterien orientierte Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes keine einsichtigen Gründe anführen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst daher im Rahmen dieser Arbeit die Entscheidungen, in denen das Gericht inhaltliche Aussagen über den kulturellen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks trifft.

Keine Berücksichtigung fanden hingegen jene Entscheidungen, die sich zwar mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschäftigen, in denen aber aufgrund des Streitgegenstandes keinerlei Aussagen zum Auftrag oder zur „kulturellen Verantwortung“ des Rundfunks vorgenommen wurden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn es um Fragen des Zugangs von politischen Parteien zu Sendezeiten im Vorfeld von Wahlen<sup>98</sup>, um die verfassungsgemäße Ausgestaltung des Gegendarstellungsrechts im Bereich des Rundfunkrechts<sup>99</sup>, um die Grenzen der Beschlagnahme von Gegenständen, die sich im Gewahrsam von Angehörigen des Rundfunks befinden<sup>100</sup> oder um die Pflicht privater Rundfunkveranstalter zur Aufzeichnung ihrer Sendungen zur Ermöglichung der Rundfunkaufsicht<sup>101</sup> geht. Gleiches gilt für die Entscheidung „Neugliederung des Landes Hessen“<sup>102</sup>, obwohl das Bundesverfassungsgericht am Rande dieser Entscheidung auch auf die Freiheit des Rundfunks eingeht. Da das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung aber lediglich die im Ersten Fernsehurteil offengelassene Frage, ob ein Land gegen den Bund einen im Verfassungsrechtsstreit verfolgbaren Anspruch darauf hat, dass der Bund die „gemeinsame Verfassungsordnung“ nicht missachtet, dahin gehend beantwortet, dass dieser Anspruch auf Fälle begrenzt ist, in denen Interessen der Länder als Gliedstaaten des Bundes verletzt werden, wurde auf eine nähere Betrachtung verzichtet.

Auch wenn sich ein Urteil auf die Darlegung der Unzulässigkeit einer Klage beschränkte, wurde auf eine Behandlung verzichtet<sup>103</sup>.

Ein ähnlicher Maßstab wurde bei der Auswahl der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts angelegt, bei denen die Verwendung des allgemeinen Kulturbegriffs näher betrachtet wird: Hier werden nicht allein die Entscheidungen berücksichtigt, in denen das Bundesverfassungsgericht das Substantiv „Kultur“ verwendet, da dies eine allzu formale Herangehensweise darstellen würde. In die Analyse der Rechtsprechung

---

98 BVerfGE 7, 99, 197 f.; 14, 121, 132 f.; BVerfGE 20, 56 ff.

99 BVerfGE 63, 131 ff.

100 BVerfGE 77, 65 ff.

101 BVerfGE 95, 220 ff.

102 BVerfGE 13, 54 ff.

103 BVerfGE 97, 157 ff. („Saarländisches Gegendarstellungsrecht“) sowie die Nichtannahmebeschlüsse vom 7. November 1995 („NDR-Rundfunkrat“) und vom 25. August 1998, NVwZ 1999, 175 ff. („Übergangsvorschriften Radio Bremen-Gesetz“).

des Bundesverfassungsgerichts zum allgemeinen Kulturbegriff werden vielmehr alle Entscheidungen integriert, in denen das Gericht inhaltliche Aussagen zum Begriff der Kultur trifft.

Hieraus ergibt sich, dass auf kulturbezogene Aussagen in den verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, die sich in der Darstellung von Prozessgeschichte<sup>104</sup>, der Wiedergabe von Parteivortrag<sup>105</sup> oder der Verweisung des Bundesverfassungsgerichts auf juristische Erörterungen Dritter erschöpfen<sup>106</sup>, wegen des fehlenden Bezugs zur Begrifflichkeit des Bundesverfassungsgerichts nicht eingegangen wird.

Gleichermaßen gilt für Entscheidungen, in denen zwar das Wort „Kultur“ verwendet wird, dieses jedoch aufgrund seiner (einfachgesetzlichen) Ausprägung in so einem speziellen Sinn gebraucht wird – ein Beispiel ist der Begriff Kulturdenkmal –, dass eine Rückbindung in das (Rundfunk)Verfassungsrecht nicht mehr möglich ist<sup>107</sup>.

#### **4. Grenzen der Analyse der Verfassungsrechtsprechung**

Da das Ziel dieser Arbeit ein Verständnis für die Begriffsbildung des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Kultur und Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, wurde bei der Auswahl der Entscheidungen nicht unterschieden, ob die Ausführungen zum Kulturbegriff für die jeweilige Entscheidung „tragend“ waren. Zum einen birgt der Versuch solch einer trennscharfen Unterscheidung den latenten Vorwurf der methodischen Unschärfe. Zum anderen wäre es bei einer Konzentration allein auf die tragenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts nicht möglich, auf kulturbezogene Ausführungen von Mitgliedern des Verfassungsgerichts in den Minderheitenvoten einzugehen. Dies erscheint als nicht sachgerecht.

Hinzu kommt: Wer die Bindungswirkung einer Entscheidung im Hinblick auf ein bestimmtes Problem erörtern will, muss sich nicht nur mit den vielfältigen ungeklärten Rechtsfragen des § 31 BVerfGG beschäftigen, sondern vor allem auch ermitteln, was das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden hatte und entscheiden wollte. Hierbei ist es von zentraler Bedeutung, dass einzelne Sätze nicht aus ihrem Kontext herausgelöst und isoliert in alle möglichen Richtungen ausgedeutet werden<sup>108</sup>. Zwar sind viele Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts von großer Dauerhaftigkeit und werden

---

104 BVerfGE 4, 52, 58 („Erziehungsprivileg“); BVerfGE 99, 100, 104 („St. Salvador Kirche“); BVerfGE 102, 347 ff. („Schockwerbung“).

105 BVerfGE 49, 304, 319 („Sachverständigenhaftung“).

106 BVerfGE 56, 249, 289 („Gondelbahn“).

107 So in BVerfGE 7, 320 ff. („Erziehung zur Freikörperkultur“); in BVerfGE 15, 1 ff. („Seewasserstraßen“) der Begriff der Landeskultur in der Landesplanung; die Kulturfunktion der Kirchen in BVerfGE 19, 206 ff. („Kirchenbausteuer“); der Begriff der „Landeskultur“ in BVerfGE 21, 312 ff. („Wasser- und Schiff-Fahrtsverwaltung“); der Begriff der „Nacktkultur“ in BVerfGE 30, 336 ff. („Jugendgefährdende Schriften“); der Begriff des deutschen Sprach- und Kulturreiches in § 6 BVFG in BVerfGE 59, 128 ff. („Bekenntnis zum deutschen Volkstum“); der Begriff der „Rechtskultur“ in BVerfGE 75, 223 ff. („Künstlersozialversicherungsgesetz“); BVerfGE 100, 22 („Denkmalschutz“); der Begriff des Kulturguts nach § 5 EALG in BVerfGE 102, 254 ff. („Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz“).

108 Menzel in: Menzel, Verfassungsrechtsprechung, S. 35.

teilweise zu argumentativen Allgemeingut; doch gelegentlich erweist sich der bisherige Horizont einer Entscheidung später als zu eng, so dass er einer Erweiterung bedarf<sup>109</sup>. Zwar hat das Verfassungsgericht die Möglichkeit, im Rahmen des „distinguishing“ seine bisherige Rechtsprechung ohne formellen Bruch der bisherigen Spruchpraxis fortzuentwickeln, doch zeigt sich, dass sich das Bundesverfassungsgericht den gleichen Themen wieder intensiv widmet, wenn neue Tatsachen oder auch nur eine neue Sicht der Dinge dies erforderlich machen: Es verteidigt, entwickelt oder revidiert seine Rechtsprechung<sup>110</sup>.

Dies gilt auch für die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit, die allein aufgrund der technischen oder medienökonomischen Entwicklung des Rundfunks immer wieder aufgefordert ist, die Ausrichtung der dualen Rundfunkordnung in Deutschland neu zu bestimmen. Im Zuge einer voranschreitenden wissenschaftlicher Fachdiskussion, sich wandelnder Lebensverhältnisse, gesellschaftlicher Anschauungen oder auch Veränderungen im Richterkollegium können sich die Anschauungen und Bewertungen des Bundesverfassungsgerichts ändern<sup>111</sup>. Da das Bundesverfassungsgericht immer konkrete Fälle in einem ebenso konkreten Kontext entscheidet, wird in dieser Arbeit versucht, die jeweiligen Hintergründe der einzelnen Entscheidung einzubeziehen, um somit die notwendige Zuverlässigkeit im Umgang mit der Verfassungsrechtsprechung zu gewährleisten.

---

109 Menzel in: Menzel, Verfassungsrechtsprechung, S. 35.

110 Menzel in: Menzel, Verfassungsrechtsprechung, S. 35.

111 Menzel in: Menzel, Verfassungsrechtsprechung, S. 32.