

Leitartikel (Bericht, Dokumentation und Einschätzung)

Das GANZE Werk, 6. Februar 2008

Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“

Ein Meilenstein zu mehr Qualität im Rundfunk

Eine Empfehlung lautet:

Mehr zusammenhängende musikalische Werke in der Hauptsendezeit

Von Theodor Clostermann

Mitte Dezember 2007 gab es ein großes kulturpolitisches Ereignis, das in der Presse jedoch nur wenig Beachtung fand: die 2003 vom Bundestag eingesetzte und 2005 bestätigte Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ legte ihren Abschlussbericht der Öffentlichkeit vor.

Auf 509 Seiten enthält er die *„umfassendste Untersuchung der Kulturlandschaft Deutschlands seit mehr als 30 Jahren“* (dpa, laut Frankfurter Rundschau, 13. Dezember 2007). Die Ausschuss-Vorsitzende Gitta Connemann (CDU, Leer in Ostfriesland) sprach von *„Grundzügen einer nationalen Kulturpolitik“* und von einem *„Kulturkompass“*, der die Situation, die Probleme, aber auch die Chancen von Kultur und Kulturpolitik in Deutschland beschreibe.

Die wichtigste Empfehlung lautet, Kultur zum Staatsziel zu erklären: *„Der Staat schützt und fördert die Kultur“* (Einführung eines Grundgesetz-Artikels 20 b).

Parteiübergreifender kulturpolitischer Leitfaden

Über die Kapitel verstreut enthält der Bericht 465 *„Handlungsempfehlungen“*, die an den Bund, an die Länder und Kommunen und an andere öffentliche Kulturträger wie die öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanstalten gerichtet sind.

Auch wenn die Kultur nach dem Grundgesetz überwiegend Angelegenheit der Bundesländer und nicht des Deutschen Bundestags ist, wird damit ein Meilenstein für die Kulturpolitik in Deutschland gesetzt. So bezieht sich Prof. Ernst Elitz, Deutschlandradio-Intendant, in seinem jüngsten Interview ausdrücklich auf diesen Bericht (Rheinischer Merkur Nr. 5 / 2008, 31. Januar 2008).

Der Ausschuss bestand aus elf Abgeordneten aller fünf Fraktionen des Deutschen Bundestages und elf von den Fraktionen benannten Sachverständigen (u.a. Prof. Dr. Wolfgang Schneider/Direktor des Instituts für Kulturpolitik der Universität Hildesheim, Dr. Nike Wagner/Intendantin des Weimarer Kunstfestes, Dr. h.c. mult. Johann B. Zehetmair/Staatsminister a.D., Olaf Zimmermann/Geschäftsführer des Deutschen Kulturrates e.V., Heinz Rudolf Kunze/Rockmusiker).

Das Besondere: die 22 Mitglieder einigten sich auf einen parteiübergreifenden kulturpolitischen Leitfaden. *„Es ist beruhigend zu hören, dass innerhalb der Kommission über 99 Prozent aller Formulierungen Konsens herrschte.“* (Stefan Kirschner in der WELT, 13. Dezember 2007). Insgesamt gibt es nur neun Sondervoten, die auf den Seiten 437 – 449 dokumentiert sind.

Ein Kapitel: Kulturauftrag und kulturelle Tätigkeit des Rundfunks

Zum Themenbereich Kultur im Fernsehen und im Hörfunk war die Anhörung *„Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Kultur“* am 18. April 2005 mit geladenen Experten richtungsweisend, wir berichteten damals ausführlich (siehe als Einstiegsseite: <http://www.dasganzewerk.de/presse/20051007-bundestag-kultur-in-deutschland.shtml>) und dokumentierten die eingereichten Stellungnahmen.

Während offizielle Vertreter der ARD, nach der Erfüllung des Kulturauftrags befragt, mehr allgemeine Formulierungen bevorzugten, gab es von den beiden Experten Thomas Frickel und Wolfgang Knauer fundierte Einwände zur Praxis im Fernsehen und speziell im Hörfunkprogramm von NDR Kultur.

Thomas Frickel, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Dokumentarfilm:

„Man könnte durchaus ein bisschen genauer beschreiben, was denn zu diesem Kulturauftrag gehört. Dass das bis jetzt noch nicht geschehen ist, hat auch dazu geführt, dass die ARD und das ZDF das bisher immer selbst definieren mussten.“ (Wortprotokoll)

„Auf die Idee, Gelder aus dem völlig überproportionierten Sport-Etat zur Kultur umzuschichten, ist bis jetzt noch niemand gekommen. (...) Es kommt nicht darauf an, Kultur durch zunehmende Popularisierung auf Null-Niveau herunterzuziehen, Zielvorgabe muß vielmehr sein, möglichst viele Menschen zur Kultur hinaufzuführen.“ (Schriftliche Stellungnahme, Passagen leicht gekürzt)

Wolfgang Knauer, bis Ende 2004 Wellenchef von Radio 3 und NDR Kultur, in seiner Funktion als unabhängiger Experte:

„Ich finde es auch zweckmäßig, dass man Musikangebote nach bestimmten Tageszeiten und den vermuteten Verhaltensweisen des Publikums differenziert. Aber ich finde es eben falsch, wenn man es übertreibt und zu sehr auf einen Ansatz der totalen Popularität verfällt, jeden Anreiz nimmt und jede Erwartung von vorneherein abtötet, man könnte in diesem Programm noch irgendetwas Neues erfahren oder sich auch irgendwann nur einmal überraschen lassen. Was Sie feststellen, dass solche Sendungen entweder ganz verschwinden oder an den Rand gedrängt werden, ist sicher eine in Teilen richtige Beobachtung.“ (Wortprotokoll)

„Reaktionen aus der Hörerschaft zeigen, dass zumindest die ‚klassisch Kulturorientierten‘ großen Wert auf die kompetente Vermittlung und ausreichende Wiedergabe von Musik auch im Tagesangebot der öffentlich-rechtlichen Kulturprogramme legen und eine Beschränkung auf selektive ‚Hit-Paraden‘ nicht akzeptieren. (...) Ob sich die strenge Formatierung auf die Dauer für Kulturprogramme eignet, muss bezweifelt werden, da sie musikalisch allzu stark einengt, tiefer gehende Darstellungen verhindert. Die Übernahme eines für Popwellen entwickelten dramaturgischen Prinzips fördert den Hang zur Trivialisierung.“ (Schriftliche Stellungnahme, Passagen leicht gekürzt)

Die Ausschuss-Sachverständige **Dr. Nike Wagner** fasste die Kritik folgendermaßen zusammen:

„Grundsätzlich ist die Beschränkung auf die Rolle als Begleitmedium sehr schade. Da wird ein Kulturauftrag wirklich verraten. Damit im Zusammenhang stehen die so genannten Formatradios. Warum dienen sich denn Kultursendungen dem Prinzip von Popwellen, wie Herr Knauer das ausgedrückt hat, an? Sie müssten doch opponieren! Kunstsendungen, Kultursendungen können nicht nach vorgeschriebenen, standardisierten Programmen ablaufen. Dazu sind sie viel zu wichtig. Also ich glaube, dass das Radio da eigentlich eine Mission verrät und da einen ganz wunderbaren Kulturauftrag einfach nicht wahrnimmt.“

Der Ausschuss: deutliche Worte für die Erfüllung des Kulturauftrages

Schon damals, am 7. Oktober 2005, titelten wir unseren Bericht, mit Blick auf die Kernforderung der Initiative Das GANZE Werk: *„Die Anhörung bestätigt unsere Forderung: Tagsüber mindestens 4 Stunden lang Musiksendungen mit ganzen Werken!“*

Es dauerte aber noch – auch wegen der nicht eingeplanten Bundestags-Neuwahl 2005 – zweieinhalb Jahre, bis das Ergebnis der Beratungen vorlag. Daraus haben wir von dem Kapitel *„Kulturauftrag und kulturelle Tätigkeit des Rundfunks“* (Kap. 3.2.2, Seite 149 – 157) die wichtigsten Ausschnitte zu einer Textsammlung zusammengestellt, die wir der interessierten Öffentlichkeit aufbereitet vorlegen:

- Liste der Anhörungen und Expertengespräche
- Bestandsaufnahme zu den rechtlichen Grundlagen (Bundesverfassungsgericht, Staatsverträge, Selbstverpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Verpflichtung durch Gebührenfinanzierung)
- die Aufgaben-Zusammenstellung zur Erfüllung des Kulturauftrags
- Leitlinien zum Problem der Popularisierung des Kulturangebotes und
- neun Handlungsempfehlungen.

Einige Beispiele des lesenswerten Dokuments

Wegen der Fülle an nützlichen Formulierungen zur Verwirklichung des Kulturauftrages seien hier nur wenige genannt (weitere entnehmen Sie bitte der von uns angefertigten „Zitatensammlung“).

Kernpunkte der **rechtlichen Bestandsaufnahme** lauten:

„Es fehlt an einer präziseren gesetzgeberischen Definition als Grundlage für eine inhaltliche Konkretisierung des Kulturbegriffs in den Selbstverpflichtungen und Leitlinien der Rundfunkanstalten. (...) Im Übrigen bleibt der Kulturbegriff auch in den Selbstverpflichtungen der Sender unscharf. (...) Gerade vor dem Hintergrund des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichtes (...) ist es geboten, Auftrag und Grenzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesetzlich zu präzisieren.“

„(Es gehört zu den Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,...) kulturelle Sendungen für unterschiedliche Zielgruppen auszustrahlen“.

Die Enquete-Kommission übernahm direkt – mit abgewandelten Formulierungen – die **Kritikpunkte** der angehörten Experten:

„Die Enquete-Kommission (...) nimmt (...) kritische Stimmen ernst, die vor der Gefahr einer zu starken Popularisierung im Sinne einer Verflachung und Trivialisierung warnen.“

„Reaktionen aus der Hörerschaft (belegen), dass das Interesse an der Kultur auch bei der jüngeren Generation weit über das ausschließlich Populäre hinausgeht. Die sich ausbreitende ‚Formatierung‘ von Sendungen, das heißt das Setzen strengerer Zeitlimits und Vorgaben für die Kombination von Wort- und Musikbeiträgen, ist tendenziell eine Gefahr für Themen und Kulturtraditionen, die in erheblichem Maße auf Geist, Komplexität und Substanz setzen und daher medial nicht so leicht zugänglich gemacht werden können.“

Damit werden von kompetenten Politikern und Sachverständigen des Deutschen Bundestages eindeutig folgende Behauptungen zurückgewiesen:

- Die Kritik an dem formatierten und popularisierten Programm sei weitgehend verstummt und mithin bedeutungslos (vgl. Plog-Interview, 9. Januar 2008),
- Sendungen mit kultureller Qualität gebe es am Abend, dann werde ja auch bewusst zugehört (bisheriges Antwortmuster des NDR, oft ungefragt, auf Kritik von Hörern).

Eine Empfehlung lautet: Mehr zusammenhängende musikalische Werke in der Hauptsendezeit

Die Enquete-Kommission bestätigt, dass Musik- und Kulturliebhaber auch tagsüber berechtigten Anspruch auf qualitativ hochwertige, auf nicht formatierte und nicht popularisierte Sendungen haben. Dazu heißt es konsequenterweise in den neun **Handlungsempfehlungen**:

1. Die Enquete-Kommission empfiehlt den Ländern, den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Rundfunkstaatsverträgen zu präzisieren.
3. Die Enquete-Kommission empfiehlt den Ländern, mit der Evaluierung der Erfüllung des Kulturauftrags durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine unabhängige externe Institution zu beauftragen.
5. Die Enquete-Kommission empfiehlt den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Beiträgen zur Kultur in den Hauptprogrammen breiteren Raum einzuräumen, sie stärker in die Hauptsendezeit zu rücken und mehr Möglichkeiten bereitzuhalten, musikalische Werke zusammenhängend darzubieten.

abgeschlossen am 6. Februar 2008

Übersichtsseite im Internet zum Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“: <http://www.dasganzewerk.de/presse/20071211-btg-enquete-kultur-in-dt-kulturauftrag-des-rundfunks-index.shtml>

Materialien für eine Grundsatzdiskussion – Dokumentation

KULTURAUFRAG UND KULTURELLE TÄTIGKEIT DES RUNDFUNKS

Deutscher Bundestag – Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ – Schlussbericht
11. Dezember 2007 – Drucksache 16/7000 – Kapitel 3.2.2 – Seite 149 bis 157

ZITATENSAMMLUNG (Zusammenstellung: Das GANZE Werk)

Bestandsaufnahme: Rechtliche Grundlagen für den Kultur- und Bildungsauftrag Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes

Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass insbesondere anspruchsvolle kulturelle Sendungen bei den privaten Anbietern aufgrund des hohen Kostenaufwandes in der Regel zurücktreten werden. Dem Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liege ein erweiterter Kulturbegriff zugrunde, der das Ziel hat, in einem umfassenden Sinne ein Bild vom politischen, sozialen und geistigen Leben in Deutschland in allen seinen Schattierungen zu vermitteln.

Rundfunkstaatsverträge der Länder

Der Rundfunkstaatsvertrag enthält (...) in § 11 Abs. 2 S. 4 eine besondere Verpflichtung gegenüber der Kultur. So soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk „Beiträge insbesondere zur Kultur“ anbieten. Dies ist die deutlichste Regelung des Gesetzgebers zum Kultur-auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Verpflichtung durch Gebührenfinanzierung; Möglichkeiten des Gesetzgebers

Gerade vor dem Hintergrund des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 11. September 2007, welches die Rundfunkfreiheit sowie die Staatsferne des Verfahrens zur Festsetzung der Rundfunkgebühren gestärkt hat, ist es geboten, Auftrag und Grenzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesetzlich zu präzisieren.

Zusammenfassung: Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist von wesentlicher Bedeutung für das kulturelle Leben in Deutschland. Um der daraus resultierenden Verantwortung gerecht zu werden, gehört es zu seinen Aufgaben: (...)

- die klassische und die zeitgenössische Kultur gleichermaßen zu fördern,*
- kulturelle Sendungen für unterschiedliche Zielgruppen auszustrahlen, (...).*

Probleme: Popularisierung des Kulturangebotes

Die Enquete-Kommission (nimmt) auch kritische Stimmen ernst, die vor der Gefahr einer zu starken Popularisierung im Sinne einer Verflachung und Trivialisierung warnen. Das Angenehme, Publikumswirksame droht mitunter das Polarisierende und Irritierende zu verdrängen.

Die sich ausbreitende „Formatierung“ von Sendungen, das heißt das Setzen strengerer Zeitlimits und Vorgaben für die Kombination von Wort- und Musikbeiträgen, ist tendenziell eine Gefahr für Themen und Kulturtraditionen, die in erheblichem Maße auf Geist, Komplexität und Substanz setzen und daher medial nicht so leicht zugänglich gemacht werden können.

Handlungsempfehlungen

- 1. Die Enquete-Kommission empfiehlt den Ländern, den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Rundfunkstaatsverträgen zu präzisieren.*
- 3. Die Enquete-Kommission empfiehlt den Ländern, mit der Evaluierung der Erfüllung des Kulturauftrags durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine unabhängige externe Institution zu beauftragen.*
- 5. Die Enquete-Kommission empfiehlt den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Beiträgen zur Kultur in den Hauptprogrammen breiteren Raum einzuräumen, sie stärker in die Hauptsendezeit zu rücken und mehr Möglichkeiten bereitzuhalten, musikalische Werke zusammenhängend darzubieten.*

KULTURAUFRAG UND KULTURELLE TÄTIGKEIT DES RUNDFUNKS

Ausschnitt 1

Vorbemerkung: Anhörungen und Expertengespräche

Die Enquete-Kommission weiß um die Bedeutung der Medien für Kultur und kulturelle Bildung durch die Kulturberichterstattung in Deutschland. Insbesondere den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten fällt hier eine große Verantwortung zu.

Die Enquete-Kommission befasste sich deshalb auch mit Fragen der kulturellen Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen und der privaten Medien, mit der Vermarktung von Kultur in den Medien sowie mit deren Vernetzung mit anderen Wirtschaftsbereichen.³⁰⁹

Am 8. März 2004 fand eine öffentliche Anhörung zum Thema „Kulturelle Bildung in Deutschland“ statt, in der die Experten übereinstimmend die Ansicht vertraten, dass den elektronischen, neuen und sonstigen Medien großes Gewicht bei der Vermittlung von Kunst und Kultur und bei der kulturellen Bildung zukomme.³¹⁰ Sie beklagten einen geringen Stellenwert von Kultur in den öffentlich-rechtlichen Medien und eine einseitige Auswahl von kulturellen Inhalten.

In einem Expertengespräch „Kulturberichterstattung in den audiovisuellen Medien“ am 14. Februar 2005 informierte sich die Enquete-Kommission über unabhängiges statistisches Material zu den Sendeanteilen von Kultur und Kulturberichterstattung im öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehen.³¹¹

Darüber hinaus führte die Enquete-Kommission am 18. April 2005 eine öffentliche Anhörung zur „Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Kultur“ durch³¹², ergänzt durch ein nichtöffentliches Expertengespräch zur „Rolle der privaten Medien für die Kultur“ am 9. Mai 2005.³¹³

Befasst hat sich die Enquete-Kommission auch mit dem Thema „Eine Quote für Musik aus Deutschland? Medienanteil deutschsprachiger Musik/Medienanteil von in Deutschland produzierter Musik“. Hierzu fand am 29. September 2004 eine gemeinsame öffentliche Anhörung mit dem Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages statt.³¹⁴

Am 26. Juni 2006 wurde zudem mit Experten über das Thema „Printmedien“ gesprochen.³¹⁵ Darüber hinaus informierte sich die Enquete-Kommission im Rahmen einer Delegationsreise in Wien beim ORF über die dortigen Programmrichtlinien.

Im Rahmen einer schriftlichen Umfrage im Juni 2006 hatten die Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten schließlich Gelegenheit, zur Arbeit ihrer Klangkörper Stellung zu nehmen.

³⁰⁹ Vgl. Sitzungsprotokoll der Enquete-Kommission. (Protokoll Nr. 15/03)

³¹⁰ Vgl. Zusammenfassung der Anhörung vom 8. März 2005 zum Thema „Kulturelle Bildung in Deutschland“. Teilnehmer: Bastian, Prof. Dr. Hans Günther (Institut für Musikpädagogik Frankfurt), Eicker, Dr. Gerd (Vorsitzender des Verbands Deutscher Musikschulen e. V.), Fuchs, Prof. Dr. Max (Vorsitzender der Bundesvereinigung Kulturelle Jugendbildung e. V.; Vorsitzender des Deutschen Kulturrates e. V.), Kamp, Peter (Vorsitzender des Bundesverbandes der Jugendkunstschulen und kulturpädagogischen Einrichtungen), Koch, Dr. Jakob Johannes (Referent für Kunst und Kultur des Sekretariats der Deutschen Bischofskonferenz), Ring, Prof. Dr. Klaus (Wissenschaftlicher Direktor der Stiftung Lesen), Taube, Dr. Gerd (Leiter des Kinderund Jugendtheaterzentrums in der Bundesrepublik Deutschland der ASSITEJ (Internationale Vereinigung des Theaters für Kinder und Jugendliche, Sektion Bundesrepublik Deutschland e. V.)). (Kommissionsdrucksache 15/502)

³¹¹ Vgl. Presse-Programm-Service (2005). (Kommissionsmaterialie 15/107a)

³¹² Vgl. Zusammenfassung der Anhörung vom 18. April 2005 zum Thema „Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Kultur“, Teilnehmer Bellut, Dr. Thomas (Programmdirektor ZDF), Elitz, Ernst (Intendant DeutschlandRadio), Frickel, Thomas (Produzent, Regisseur; Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Dokumentarfilm), Fuchs, Prof. Dr. Gerhard (Fernsehdirektor Bayerischer Rundfunk), Grotzky, Dr. Johannes (Hörfunkdirektor Bayerischer Rundfunk), Knauer, Wolfgang (ehemaliger Wellenchef NDR-Kultur), Stock, Prof. Dr. Wolfgang (Medienanalyst, Justus-Liebig-Universität Gießen). (Kommissionsdrucksache 15/519)

³¹³ Vgl. Zusammenfassung des Expertengesprächs „Rolle der privaten Medien für die Kultur“, Teilnehmer: Doetz, Jürgen (Präsident des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation e. V., VPRT), Schumann, Gernot (Direktor der Unabhängigen Landesanstalt für Rundfunk und neue Medien Schleswig-Holstein, ULR). (Arbeitsunterlage 15/126)

³¹⁴ Vgl. Wortprotokoll der Anhörung zum Thema „Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Kultur“. (Protokoll-Nr. 15/41)

³¹⁵ Vgl. Zusammenfassung Expertengespräch vom 26. Juni 2006 zum Thema „Printmedien“, Teilnehmer: Porombka, Prof. Dr. Stephan (Universität Hildesheim); Sommer, Tim (Kunstmagazin art); Wichmann, Dominik (Süddeutsche Zeitung Magazin). (Arbeitsunterlage 16/041)

KULTURAUFRAG UND KULTURELLE TÄTIGKEIT DES RUNDFUNKS

Ausschnitte 2 a – 2 d

Bestandsaufnahme: Rechtliche Grundlagen für den Kultur- und Bildungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Ausschnitt 2 a

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes

Die deutsche Rundfunkordnung ist maßgeblich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) zur Rundfunkfreiheit nach Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG geprägt.³¹⁶ Ihre gesetzliche Ausgestaltung fällt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Rundfunk – öffentlich-rechtlicher wie privater – hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht nur eine essenzielle Funktion für die demokratische Ordnung, sondern auch eine kulturelle Verantwortung. Dabei sind beide Funktionen nicht strikt voneinander zu trennen. Denn eine freiheitliche und demokratische Gesellschaft beruht auf gemeinsamen kulturellen Werten, die es zu vermitteln gilt.³¹⁷

In der dualen Rundfunkordnung obliegt es zuvorderst dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, diesen klassischen Auftrag des Rundfunks zu erfüllen, da der private Rundfunk aufgrund seiner Marktorientierung keine gleichgewichtige Programm- und Meinungs Vielfalt gewährleisten kann. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass insbesondere anspruchsvolle kulturelle Sendungen bei den privaten Anbietern aufgrund des hohen Kostenaufwandes in der Regel zurücktreten werden.³¹⁸ Dem Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liege ein erweiterter Kulturbegriff zugrunde, der das Ziel hat, in einem umfassenden Sinne ein Bild vom politischen, sozialen und geistigen Leben in Deutschland in allen seinen Schattierungen zu vermitteln.

Diese Grundsätze des Bundesverfassungsgerichtes werden in den Landesgesetzen zur Errichtung der Rundfunkanstalten, im Rundfunkstaatsvertrag sowie für den Privatrundfunk in den Landesmediengesetzen kodifiziert, präzisiert und ergänzt.

³¹⁶ Vgl. BVerfG vom 11. September 2007, AZ: 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06, S. 49: „Die gesetzlichen Regelungen sollen es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglichen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfasst. Nur wenn dies gelingt und er im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die privatwirtschaftlich finanzierten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlich-rechtlichen, mit Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar.“

³¹⁷ Ebd.

³¹⁸ Vgl. BVerfGE 73, 118, 155.

KULTURAUFRAG UND KULTURELLE TÄTIGKEIT DES RUNDFUNKS

Ausschnitte 2 a – 2 d

Bestandsaufnahme: Rechtliche Grundlagen für den Kultur- und Bildungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Ausschnitt 2 b

Rundfunkstaatsverträge der Länder

Der Begriff „Kulturauftrag“ wird in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes oder in Gesetzestexten nicht ausdrücklich definiert. Der Rundfunkstaatsvertrag³¹⁹ enthält jedoch in § 11 Abs. 2 S. 4 eine besondere Verpflichtung gegenüber der Kultur. So soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk „Beiträge insbesondere zur Kultur“ anbieten. Dies ist die deutlichste Regelung des Gesetzgebers zum Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Inhalte des Rundfunks sollen die gesamte Bandbreite des gesellschaftlichen Lebens und die kulturelle Vielfalt widerspiegeln, sich an alle richten und für alle erreichbar sein.³²⁰ Als Beispiele werden im Rundfunkstaatsvertrag neben Religion anspruchsvolle und allgemeinbildende Themen, aber auch populäre und unterhaltende Programme genannt.

Laut überwiegender Ansicht in der Rechtsliteratur ist § 11 Abs. 2 S. 4 RStV auch dahingehend zu interpretieren, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk verpflichtet sei, als Kulturmedium kulturelle Ereignisse, Werke bzw. Erlebnisse selbst zu schaffen (zum Beispiel durch die Pflege der rundfunkeigenen Klangkörper und die Produktion von Hörspielen); das heißt, sie sollen selbst „Kulturträger“ sein.

Festzuhalten bleibt, dass die Begriffe Kultur und Kulturauftrag bisher weder in den verfassungsrichterlichen Ausführungen noch im Rundfunkstaatsvertrag ausreichend definiert werden. Es fehlt an einer präziseren gesetzgeberischen Definition als Grundlage für eine inhaltliche Konkretisierung des Kulturbegriffs in den Selbstverpflichtungen und Leitlinien der Rundfunkanstalten. Auch die Europäische Kommission hat in ihrem Bescheid vom 24. April 2007 im Beihilfeverfahren zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland eine Präzisierung des Kulturauftrages angemahnt.³²¹

Die Enquete-Kommission hat davon abgesehen, grundsätzlich einen qualitativen Kulturbegriff zu definieren.³²² Wenn sie von Kultur im Rundfunk und vom Kulturauftrag der Rundfunkanstalten spricht, fasst sie darunter das Berichten über kulturelle Ereignisse und über das kulturelle Leben.

³¹⁹ Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien vom 31. August 1991, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Neunten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 31. Juli bis 10. Oktober 2006 (GBl. BW 2007 S. 111), in Kraft getreten am 1. März 2007.

³²⁰ Vgl. insbesondere den 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (1. April 2004); vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2006e).

³²¹ Vgl. Schreiben der Europäischen Kommission vom 24. April 2007 bzgl. der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland (AZ: K(2007)1761 endg.): „Nach Auffassung der Kommission ist die allgemeine im Rundfunkstaatsvertrag vorgesehene Vorgabe einer 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.“ RN 249: „Dasselbe gilt auch für die Möglichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, (jeweils) drei digitale Zusatzkanäle anzubieten. Die im Rundfunkstaatsvertrag festgelegte Vorgabe, dass diese Kanäle ihren Schwerpunkt auf Information, Bildung und Kultur legen müssen, ist nicht ausreichend präzise.“

³²² Vgl. Präambel.

KULTURAUFRAG UND KULTURELLE TÄTIGKEIT DES RUNDFUNKS

Ausschnitte 2 a – 2 d

Bestandsaufnahme: Rechtliche Grundlagen für den Kultur- und Bildungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Ausschnitt 2 c

Selbstverpflichtungen und Beschlüsse der Rundfunkanstalten und ihre Durchsetzungskraft

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben – erstmals am 30. September 2004 – programmliche Selbstverpflichtungserklärungen abgegeben. Sie haben das Ziel, den ihnen erteilten Funktionsauftrag zu konkretisieren und auszugestalten. In ihnen wird durchgängig die Absicht bekundet, am Kulturauftrag festhalten zu wollen.³²³

Diese Selbstverpflichtungsleitlinien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind die Grundlage für Berichte über die Erfüllung des Auftrages, Qualität und Quantität der Programme und deren Schwerpunktsetzung, die im Zwei-Jahres-Turnus publiziert werden. Die Anstalten legen selbst journalistische Standards und Programmangebote fest. Es ist Aufgabe der jeweiligen Rundfunkräte, die Arbeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Einhaltung der Selbstverpflichtungen zu kontrollieren.

In ihren Selbstverpflichtungsleitlinien haben die Rundfunkanstalten auch ihren kulturellen Auftrag verankert. Bei der ARD zum Beispiel heißt es, sie sei „in allen Bereichen der Kultur und des kulturellen Lebens in Deutschland“ als „Faktor und Medium zugleich“ tätig; die Kultur sei eine „Kernaufgabe des öffentlich-rechtlichen Fernsehens“.³²⁴ Die Kulturberichterstattung wird als eigene Kategorie ihres Fernsehprogramms mit den Unterkategorien Kunst, Wissenschaft, Geschichte/ Zeitgeschichte eingeordnet. Beim ZDF wird die Kultur übergreifend als „Leit- und Querschnittsprinzip“ seiner „gesamten programmlichen Leistungen“ definiert, und zwar im „Bewusstsein, dass Kultur einen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung eines demokratischen, zivilisierten und pluralistischen Gemeinwesens leistet.“³²⁵ Im Übrigen bleibt der Kulturbegriff auch in den Selbstverpflichtungen der Sender unscharf. Dies zeigt sich unter anderem in dem senderübergreifend fehlenden Konsens darüber, welche Sendungen unter die Sparte „Kultur“ fallen.³²⁶

³²³ Vgl. Protokollerklärung aller Länder zu § 11 RStV lt. Anhang des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 8./14./15. Oktober 2004 (Nds. GVBl. 2005 S. 327).

³²⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2006e).

³²⁵ Ebd.; vgl. auch Presse-Programm-Service (2005). (Kommissionsmaterialie 15/107a)

³²⁶ Vgl. Zusammenfassung der Anhörung vom 18. April 2005 zum Thema „Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Kultur“. (Kommissionsdrucksache 15/519)

KULTURAUFRAG UND KULTURELLE TÄTIGKEIT DES RUNDFUNKS

Ausschnitte 2 a – 2 d

Bestandsaufnahme: Rechtliche Grundlagen für den Kultur- und Bildungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Ausschnitt 2 d

Verpflichtung durch Gebührenfinanzierung³²⁷; Möglichkeiten des Gesetzgebers

Auch wenn Programmfreiheit und Staatsferne der Rundfunkanstalten gesetzlich verankert sind, ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht gänzlich vom Gesetzgeber unabhängig. Denn er wird durch Gebühren finanziert und hat den Auftrag, zur öffentlichen Meinungsbildung beizutragen. Aus dieser Gebührenfinanzierung erwächst eine Verpflichtung. Zugespielt formuliert: Vor allem der Kultur- und Bildungsauftrag rechtfertigt das gebührenfinanzierte Fernsehen. Dieser Auftrag ist auf europäischer Ebene bestätigt worden: In den Amsterdamer Protokollen (1997) ist geregelt worden, dass die deutsche Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur zulässig ist, sofern der Kultur- und Bildungsauftrag erfüllt wird. Vor diesem Hintergrund ist es dem Gesetzgeber möglich, den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Rahmen der verfassungsrechtlichen Maßgaben zu präzisieren und seine konsequente Erfüllung zu verlangen.

Gerade vor dem Hintergrund des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 11. September 2007³²⁸, welches die Rundfunkfreiheit sowie die Staatsferne des Verfahrens zur Festsetzung der Rundfunkgebühren gestärkt hat, ist es geboten, Auftrag und Grenzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesetzlich zu präzisieren.

³²⁷ Lt. GEZ (www.gez.de/door/gebuehren/gebuehrenverteilung/index.html) beträgt das Gebührenaufkommen im Jahr 2005 7,123 Mrd. Euro. Die monatliche Grundgebühr (Radio) beträgt seit dem 1. April 2005 5,52 Euro und die monatliche Fernsehgebühr 11,51 Euro, die monatliche Gesamtgebühr 17,03 Euro. Für die Gebührenperiode ab 2009 haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der KEF einen zusätzlichen Finanzbedarf von monatlich ca. 1,44 Euro (ARD: 95 Cent, ZDF: 44 Cent, DRadio: 4,5 Cent) angemeldet, was einer Rundfunkgebühr von 18,47 Euro und einem Gebührenaufkommen von insgesamt ca. 7,8 Mrd. Euro entspräche.

³²⁸ Vgl. BVerfG vom 11. September 2007, AZ: 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06, S. 51: „Während der Gesetzgeber für privatwirtschaftlichen Rundfunk im Wesentlichen auf Marktprozesse vertraut, unterliegt der öffentlich-rechtliche Rundfunk besonderen normativen Erwartungen an sein Programmangebot.“ (S. 49). Und an anderer Stelle: „Das bedeutet aber weder, dass gesetzliche Programmbegrenzungen von vornherein unzulässig wären, noch, dass jede Programmentscheidung einer Rundfunkanstalt finanziell zu honorieren wäre (vgl. BVerfGE 90,60,92). In der Bestimmung des Programmumfangs sowie der damit mittelbar verbundenen Festlegung ihres Geldbedarfs können die Rundfunkanstalten nicht vollständig frei sein. Denn es ist ihnen verwehrt, ihren Programmumfang und den damit verbundenen Geldbedarf (vgl. BVerfGE 87, 181, 201) über den Rahmen des Funktionsnotwendigen hinaus auszuweiten.“

KULTURAUFRAG UND KULTURELLE TÄTIGKEIT DES RUNDFUNKS

Ausschnitt 3

Zusammenfassung: Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die in den Rundfunkstaatsverträgen, den Bundesverfassungsgerichtsurteilen und den Selbstverpflichtungserklärungen der Sender formuliert werden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist von wesentlicher Bedeutung für das kulturelle Leben in Deutschland. Um der daraus resultierenden Verantwortung gerecht zu werden, gehört es zu seinen Aufgaben:

- die Kulturberichterstattung als eine seiner Kernaufgaben zu betrachten,
- die klassische und die zeitgenössische Kultur gleichermaßen zu fördern,
- kulturelle Sendungen für unterschiedliche Zielgruppen auszustrahlen,
- die deutsche und europäische Kultur zu pflegen, über Weltkulturen und deren Entwicklung zu informieren und den interkulturellen Austausch zu fördern,
- Impulse für die Qualitätsentwicklung in unterschiedlichen Genres zu geben, darunter auch solche der Pop- und Jugendkultur sowie für neue Formen der Mediennutzung unter den Bedingungen der „digitalen Welt“,
- durch eigene Klangkörper und als Veranstalter bzw. Veranstaltungsförderer selbst als Kulturträger zu fungieren und
- zur kulturellen Bildung³³⁹ einen gewichtigen Beitrag zu leisten.

³³⁹ Die Aufgabe der Medien in diesem Zusammenhang wird im Kap. 6., Kulturelle Bildung ausführlich dargestellt.

KULTURAUFRAG UND KULTURELLE TÄTIGKEIT DES RUNDFUNKS

Ausschnitt 4

Problembeschreibung

Ausschnitt 4 a

Popularisierung des Kulturangebotes³⁴¹

Die Enquete-Kommission würdigt und respektiert die Gesamtleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Auch im internationalen Vergleich zeichnet er sich durch seine Qualität aus.

(Es folgen Beispiele des Hörfunks und des Fernsehens.)

Dennoch sieht es die Enquete-Kommission kritisch, wie der Kulturauftrag von den öffentlich-rechtlichen Rundfunksendern umgesetzt wird. Sie sieht die Tendenz, dass insbesondere Kulturberichterstattungen und anspruchsvolle Fernsehfilme sich in der Hauptsendezeit weniger häufig finden, als dies wünschenswert erscheint. Damit lassen Das Erste und das ZDF ihre spezielle Chance, Kultur mit einer informierenden Begleitung auch einem breiten Publikum zugänglich zu machen, ungenutzt. Die Hauptprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nehmen ihre Aufgabe, ein zentraler Navigator zu sein, der zu qualitativ wertvollen Sendungen führt, nur unzureichend wahr.

Da die öffentlich-rechtlichen Sender sich in der Pflicht sehen, auch ihr kulturelles Programm für breite Bevölkerungsschichten zu produzieren, ist die Ausweitung des Kulturbegriffs von einer klassischen Hochkultur hin zur „Alltags- und Lebenskultur der Menschen“³⁴² (ARD) oder zur Gesamtheit der „geistigen und künstlerischen Äußerungen“³⁴³ (ZDF) notwendig. Dies darf aber nicht zur Verflachung und nicht zu einer Event-Orientierung des Programms führen. Inhaltsleere Beliebigkeit kann nicht mit einem erweiterten Kulturbegriff legitimiert werden.

Ein Beispiel für die Hinwendung zur kulturellen Alltagspraxis ist die Reform der Kulturprogramme des öffentlich-rechtlichen Hörfunks in den späten 90er-Jahren, mit der jüngere Hörer stärker angesprochen wurden und die Alltagskultur stärker Berücksichtigung fand. Die Enquete-Kommission erkennt die Notwendigkeit einer Einbindung gerade jüngerer Hörer in das Kulturprogramm an. Gleichzeitig nimmt sie aber auch kritische Stimmen ernst, die vor der Gefahr einer zu starken Popularisierung im Sinne einer Verflachung und Trivialisierung warnen. Das Angenehme, Publikumswirksame droht mitunter das Polarisierende und Irritierende zu verdrängen.

Auch wenn der Quotenerfolg dieser Reform unterschiedlich bewertet wird, belegen Reaktionen aus der Hörerschaft, dass das Interesse an der Kultur auch bei der jüngeren Generation weit über das ausschließlich Populäre hinausgeht.

Die sich ausbreitende „Formatierung“ von Sendungen, das heißt das Setzen strengerer Zeitlimits und Vorgaben für die Kombination von Wort- und Musikbeiträgen, ist tendenziell eine Gefahr für Themen und Kulturtraditionen, die in erheblichem Maße auf Geist, Komplexität und Substanz setzen und daher medial nicht so leicht zugänglich gemacht werden können.

³⁴¹ Vgl. Zusammenfassung der Anhörung vom 18. April 2005 zum Thema „Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Kultur“. (Kommissionsdrucksache15/519)

³⁴² Ebd., S. 2.

³⁴³ Ebd.

KULTURAUFRAG UND KULTURELLE TÄTIGKEIT DES RUNDFUNKS

Ausschnitt 5

Handlungsempfehlungen

1. Die Enquete-Kommission empfiehlt den Ländern, den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Rundfunkstaatsverträgen zu präzisieren.
2. Die Enquete-Kommission empfiehlt den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, den in den Rundfunkstaatsverträgen fixierten Kulturauftrag kontinuierlich in Form von Leitlinien und Selbstverpflichtungen konkret auszugestalten und dabei transparentere und stärker quantifizierbare Festlegungen bezüglich der Sendezeitanteile, Erstaussstrahlungen, Eigenproduktionsquoten, Genrevielfalt oder Werbefreiheit vorzunehmen.
3. Die Enquete-Kommission empfiehlt den Ländern, mit der Evaluierung der Erfüllung des Kulturauftrags durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine unabhängige externe Institution zu beauftragen.
4. Die Enquete-Kommission empfiehlt den Ländern, mit geeigneten Maßnahmen der Tendenz bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entgegenzuwirken, im Bereich der Programmgestaltung in zunehmendem Maße überwiegend freie Mitarbeiter einzusetzen.
5. Die Enquete-Kommission empfiehlt den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Beiträgen zur Kultur in den Hauptprogrammen breiteren Raum einzuräumen, sie stärker in die Hauptsendezeit zu rücken und mehr Möglichkeiten bereitzuhalten, musikalische Werke zusammenhängend darzubieten.
6. Die Enquete-Kommission empfiehlt den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, im Wege der Selbstverpflichtung die Kulturberichterstattung als festen Bestandteil ihrer Hauptnachrichtensendungen zu verankern.
7. Die Enquete-Kommission empfiehlt den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ihre Klangkörper als bedeutendes Instrument des Kulturauftrags zu erhalten und ihren Fortbestand in ihre Selbstverpflichtungserklärungen bzw. Programmleitlinien aufzunehmen.
8. Die Enquete-Kommission empfiehlt den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, den Fortbestand und die stärkere Förderung rundfunkspezifischer Kunstformen wie Hörspiel und Fernsehspiel in ihre Selbstverpflichtungserklärungen bzw. Programmleitlinien aufzunehmen.
9. Die Enquete-Kommission appelliert an die privaten Sender, in Wahrnehmung ihrer Verantwortung für die Kultur und das kulturelle Leben in Deutschland, ihre kulturellen Leistungen selbstkritisch zu überprüfen und eine Verbesserung und verstärkte Qualitätsorientierung ihres Angebotes anzustreben.

Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ – Deutscher Bundestag –16. Wahlperiode

**MITGLIEDER (PARLAMENTARIER UND SACHVERSTÄNDIGE) UND
EXPERTEN DER ANHÖRUNG ZUM RUNDFUNK AM 18. APRIL 2005**

Enquete-Kommission

Anzahl Mitglieder 11 Parlamentarier + 11 Sachverständige

Vorsitzende Gitta Connemann, CDU/CSU
Stellv. Vorsitzender Siegmund Ehrmann, SPD

Mitglieder

11 Parlamentarier

CDU/CSU Dorothee Bär
 Gitta Connemann
 Monika Grütters
 Johann-Henrich Krummacher

SPD Siegmund Ehrmann
 Steffen Reiche (Cottbus)
 Simone Violka
 Lydia Westrich

FDP Hans-Joachim Otto (Frankfurt)

DIE LINKE. Dr. Lukrezia Jochimsen

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Undine Kurth (Quedlinburg)

11 Sachverständige

Prof. Dr. Susanne Binas-Preisendörfer
Helga Boldt
Heinz Rudolf Kunze
Prof. Dr. Dieter Kramer
Dr. Oliver Scheytt
Prof. Dr. Wolfgang Schneider
Prof. Dr. Dr. Thomas Sternberg
Dr. Dieter Swatek
Dr. Nike Wagner
Dr. h.c. Johannes B. Hans Zehetmair
Olaf Zimmermann

Anhörung „Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Kultur“, 18. April 2005

7 Experten

Dr. Thomas Bellut Programmdirektor ZDF
Ernst Elitz Intendant DeutschlandRadio
Thomas Frickel Produzent, Regisseur
 Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Dokumentarfilm

Prof. Dr. Gerhard Fuchs Fernsehdirektor Bayerischer Rundfunk
Dr. Johannes Grotzky Hörfunkdirektor Bayerischer Rundfunk
Wolfgang Knauer ehemaliger Wellenchef NDR-Kultur
Prof. Dr. Wolfgang Stock Medienanalyst, Justus-Liebig-Universität Gießen