



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Helge Rossen-Stadtfeld

**Funktion und Bedeutung
des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags
im dualen Rundfunksystem**

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 201

Köln, im Juli 2005

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 201: 3-934156-95-9

Schutzgebühr 7,50 EUR

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die u. g. Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Helge Rossen-Stadtfeld

**Funktion und Bedeutung
des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags
im dualen Rundfunksystem***

A. Probleme mit der Kultur	5
B. Kulturauftrag und Rundfunkfunktion	9
I. Rundfunk als Public Service	9
II. Ein bereichs-, gegenstands- oder themenbezogener Kulturauftrag?.....	11
C. Duale Rahmenbedingungen und Entwicklungsperspektiven	15
I. Öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit.....	15
II. Der öffentlich-rechtliche Kulturauftrag als modale Querschnittsverpflichtung	17
D. Deutungen, Perspektiven und Verwirklichung	25

* Referat, das der Verfasser, Professor der Rechtswissenschaft an der Universität der Bundeswehr, München, auf dem vom „Initiativkreis öffentlicher Rundfunk Köln“ am 26. Januar 2005 veranstalteten Symposium „Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ vorgetragen hat. Der Beitrag wird auch in dem Tagungsband enthalten sein, der in Kürze als Band 2 der Reihe „Beiträge des Kölner Initiativkreises öffentlicher Rundfunk“ im LIT-Verlag, Münster/Hamburg/London, erscheinen wird. Der Beitrag ist während eines Aufenthalts am Wissenschaftskolleg zu Berlin entstanden. Der Verfasser dankt Martin Stock, Peter Utz und Judith Korb für ausgesprochen hilfreiche Diskussionen.

Helge Rossen-Stadtfeld

Funktion und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags im dualen Rundfunksystem

A. Probleme mit der Kultur

Dem deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist schon früh eine besondere Nähe zur Kultur normativ zugeschrieben worden: Es sei dieser Rundfunk „jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen“, hat das Bundesverfassungsgericht 1961 festgestellt.¹ Diese Zuschreibung eines besonderen Kulturbezugs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird in der nachfolgenden Rechtsprechung weder zurückgenommen noch relativiert, sondern immer wieder erneuert.² Sie findet von hier aus Eingang in die Rundfunkstaatsverträge³ und die gesetzliche Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Auch von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst wird sie schließlich übernommen; mittlerweile vorliegende Selbstverpflichtungserklärungen lassen, so schwer ihr konkreter Verpflichtungsgehalt gelegentlich auch fassbar sein mag, doch durchgängig die Absicht erkennen, an einem kulturellen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks festhalten zu wollen.⁴

Erhalten haben sich dabei freilich auch die Unschärfe und Unsicherheit, die schon die ersten Formulierungen kennzeichnet, mit denen sich das Bundesverfassungsgericht an einen öffentlich-rechtlichen Kulturauftrag herantastet („jedenfalls auch“, „Phänomen“). Das ist durchaus erstaunlich. Die Klärung der Kulturbezüge des Rundfunks berührt Fragen, die für das Verständnis der Funktion des Rundfunks, aber auch für sein Selbstverständnis und seine rechtliche Ausgestaltung, grundlegend sind. Das beginnt schon mit der Frage nach dem Status des Rundfunks als Teil der Kultur, die er zugleich mit formt und deren Entwicklung er mit beeinflusst. Man wird diesen Rundfunk wohl als Objekt und Subjekt zugleich, seine Hervorbringungen als gleichermaßen kulturgeprägt und kulturprägend zu sehen haben. Ist dann ein normativer Entwurf kulturbezogener

¹ BVerfGE 12, 205 (229) – erstes Fernsehurteil v. 28.02.1961.

² Überblick und w. N. bei *Schmidt*, „Kultureller Auftrag“ und „kulturelle Verantwortung“ des Rundfunks, ZUM 1989, S. 263 ff.

³ Zuletzt § 11 Abs. 2 S. 4 RfStV: der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat neben seinen sonstigen Aufgaben „Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten“.

⁴ Leitlinien für die Programmgestaltung der ARD 2005/2006, Abschn. 2; Programm-Perspektiven des ZDF 2004 – 2006, insbes. Präambel u. Abschn. 3; Bericht über programmliche Leistungen und Perspektiven des DeutschlandRadios 2004 – 2006, insbes. Abschn. 11; alle zum 01.10.2004 in Kraft getreten und abgedruckt in epd medien Nr. 79 v. 09.10.2004; vgl. auch Ziff. I. (1) b), d), f) der „Grundsätze für die Zusammenarbeit im ARD-Gemeinschaftsprogramm ‚Erstes Deutsches Fernsehen‘ und anderen Gemeinschaftsprogrammen und -angeboten (Richtlinien gemäß § 11 RfStV) v. 30.03.2004 (www.br-online.de/br-intern/organisation/pdf/ard-grundsätze-zusammenarbeit.pdf).



Pflichten des Rundfunks überhaupt denkbar? Oder ist der Rundfunk als Institution und in seinen Programmen ohnehin immer schon auch Kultur, ob im Guten oder Schlechten? So dass die Aufgabe der Kulturförderung stets erst noch im Fokus des allgemeinen Programmrechts auszurichten wäre, andererseits die allgemeinen programmrechtlichen Maßgaben stets auch Kulturbezüge mit erfassen würden? Wenn aber Kultur und Unkultur auch programmrechtlich zu unterscheidende Kategorien sind: ist dann die doppeldeutige Funktion des Rundfunks als „Medium und Faktor“ gesellschaftlicher Kommunikation⁵ einschlägig, wenn auch in einer besonderen kulturverfassungsrechtlichen Ausprägung? Kann es die Aufgabe des Rundfunks sein, faktoriell auf die kulturelle Hebung der Gesellschaft hinzuwirken, die sich seiner auch als Medium selbstbestimmter – also gegebenenfalls auch unkultivierter – Kommunikation bedient? Wie wäre an die hierfür erforderlichen Maßstäbe zu gelangen? In welchem Verhältnis sollten kulturveredelnde zu anderen Rundfunkleistungen stehen? Muss für gezielte Kulturveredelung nach einer gesonderten Rechtfertigung, für einen eigenständigen Kulturauftrag nach einer gesonderten Sinnbestimmung gesucht werden?

Letztere wäre nicht leicht zu erstellen. Immerhin reicht ein solcher Kulturauftrag hinein in gegenständlich-thematische (Programm als Kulturgut, Hochkultur/Populärkultur), institutionelle (Rundfunk als Kulturträger/Kulturbestandteil), funktionale (Kulturvermittlung und -förderung als Aufgabe) und wirkungsbezogene (Kulturprägung als Folge) Dimensionen. Er setzt im übrigen stets schon voraus, dass die Besonderheit der kulturellen Bezüge des Rundfunks typologisch erfasst ist. Nur dann können diese Bezüge von anderen unterschieden und zum Gegenstand normativer Weisungen gemacht werden. Nun ist ein öffentlich-rechtlicher Kulturauftrag zwar rundfunkrechtlich vielfach festgelegt worden. In den diesbezüglichen Regelungen werden aber weder dimensionale oder typologische Unterscheidungen noch genauere funktionale Zuordnungen vorgenommen. Gehalt und Reichweite des Kulturauftrags bleiben daraufhin unklar. Die grundlegenden Fragen, zu denen das Nachdenken über einen öffentlich-rechtlichen Kulturauftrag unvermeidlich führen muss, werden erst in jüngerer Zeit wieder entdeckt, sie sind einer überzeugenden Beantwortung noch fern.

Immerhin gelangt in diesen Regelungen von Anfang an die normative Leitannahme unmissverständlich zum Ausdruck, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk kulturbezogene Verpflichtungen zu erfüllen habe. Dies soll unabhängig (§ 11 Abs. 2 S. 4 RfStV: „hat ... insbesondere ... anzubieten“) davon gelten, wie der Rundfunk, sein Aufgabenkreis und sein Programmangebot im übrigen zu bestimmen sind. Seine besondere Kulturpflichtigkeit wird als ein konstitutives, übergreifendes und prägendes Merkmal der Identität des Public-Service-Rundfunks hervorgehoben.

⁵ BVerfGE 12, 205, (260); 57, 295 (320); 73, 118 (152).

Zwar ist bestritten worden, dass „Kultur“ ein *juristischer* Begriff sei.⁶ Um einen *Rechtsbegriff* handelt es sich aber schon deshalb, weil er in Rechtstexten verwendet wird und legitime rechtliche Verbindlichkeit ausrichten und festlegen soll. Worauf nun könnte eine besondere kulturbezogene Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerichtet sein, der bereits auf Information, Bildung und Unterhaltung verpflichtet ist? Hinzu kommen die bereits erwähnten Unschärfen des Kulturbegriffs. Der rundfunkrechtliche Kulturbegriff erweist sich als auslegungs- und konkretisierungsbedürftig. Ausgehend von seinem Wortlaut ist er in Bezug auf ein übergreifendes Normziel genauer zu bestimmen. Dieses Normziel ist seinerseits für einen bestimmten Gegenstandsbereich, auf den sich der Begriff bezieht, oder für einen Problemzusammenhang vorgegeben, um in diesem verwirklicht zu werden. Will man also die Funktion und Bedeutung eines öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags erhellen, muss man ermitteln, welches normative Ziel den Rechtsnormen zugrunde liegt, die einen solchen Auftrag erteilen (B). Außerdem muss man die Voraussetzungen und Bedingungen kennen, unter denen dieser Auftrag wahrgenommen wird; das betrifft hier insbesondere die aktuelle Befindlichkeit des dualen Rundfunksystems (C). Erst von diesen Grundlagen aus lassen sich einige Vermutungen zu konkreteren Realisationsfragen anstellen (D).

⁶ Von Isensee, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 42 (1984), S. 133; anders Häberle, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, Wien 1980, S. 59; ders., Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, 1982; zusammenfassend und zuspitzend ders., Beantwortung des Fragenkatalogs der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestags, August 2004, unter http://www.bundestag.de/parlament/kommissionen/kultur_deutsch/Kommissionsdrucksachen.



B. Kulturauftrag und Rundfunkfunktion

I. Rundfunk als Public Service

Das normative Ziel, auf das hin auch der öffentlich-rechtliche Kulturauftrag ausgerichtet sein muss, ergibt sich aus der Konzeption des Rundfunks als Public Service.⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Konzeption seiner Auslegung von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zugrunde gelegt und sie dabei zugleich weiter entwickelt. Die Inanspruchnahme der Rundfunkfreiheit ist danach verfassungsrechtlich nur insoweit gerechtfertigt, als der Rundfunk normativ auf eine übergreifende Public Service-Funktion ausgerichtet ist und diese Funktion tatsächlich erfüllt. In dieser funktionalen Ausrichtung liegt das wichtigste Merkmal des von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewollten Rundfunks.⁸ Dieser Rundfunk hat als Medium gesellschaftlicher Kommunikation quantitativ und qualitativ näher bestimmte Leistungen an diese Gesellschaft zu erbringen. Gesellschaftliche Kommunikation wird zum Gegenstand einer rundfunkspezifischen Betreuungspflicht, die dem Rundfunk „positiv“ durch Verfassungsrecht und sonstiges – gesetzliches und untergesetzliches – Rundfunkrecht auferlegt ist.⁹ In der Wahrnehmung dieser Pflicht nach Maßgabe allein professionell-eigenständiger Kriterien ist der Rundfunk durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geschützt. Jeder Versuch, den Rundfunk auf andere als solche professionell-eigenständigen Maßstäbe zu verpflichten, verstößt gegen diese Verfassungsvorschrift, und zwar unabhängig davon, ob ihm staatliche oder nichtstaatliche Interessen zugrundeliegen.¹⁰ Darin liegt der „abwehrrechtliche“ Gehalt dieses Grundrechts, das Freiheit in funktionaler Bindung gewährleistet.

Derart „rundum“ geschützt soll der Rundfunk als Medium und Faktor Leistungen für einen – wie immer auch unabgeschlossenen und lückenhaften – Zusammenhang gesellschaftlicher Kommunikationen und innerhalb dieses Zusam-

⁷ Zu dieser Konzeption *Bausch*, Rundfunkpolitik nach 1945, Erster Teil: 1945 B 1962, München 1980, Kap. 1, 2; *Hoffmann-Riem*, *Regulating Media*, New York 1996; *Dörr*, Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, Baden-Baden 1997; *Steemers*, *On the Threshold of the „Digital Age“*, in: dies. (Hrsg.), *Changing Channels. The Prospects for Television in a Digital World*, Luton 1998, S. 98; *Humphreys*, Das Rundfunksystem Großbritanniens. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), *Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 2000/2001*, Baden-Baden/Hamburg 2000, S. 380 ff..

⁸ *Reiter*, Die Struktur des britischen Rundfunks. Folgerungen für die Medienlandschaft der Bundesrepublik Deutschland, Pfaffenweiler 1986; *Jarren u. a.*, *Der öffentliche Rundfunk im Netzwerk von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Baden-Baden 2001, S. 35 f. m. w. N.

⁹ Grundlegend BVerfGE 57, 295, 320, seitdem st. Rspr.; hierzu und zum Folgenden weiter *Holznagel*, Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF), Mainz 1999, S. 118 ff.; *Hoffmann-Riem*, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, Baden-Baden 2000, S. 213 ff.; *Eifert*, Konkretisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Baden-Baden 2002, S. 16 ff.; jew. m.w.N.

¹⁰ Rundfunkfreiheit als „Rundumfreiheit“: *Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, München 1985, S. 335; ebenso *Hoffmann-Riem*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., Berlin/New York 1995, § 7 Rn. 18, 59.



menhanges erbringen. Er soll sich danach in seiner Programmveranstaltung der – niemals auch nur annähernd vollständig erfassbaren – Vielfalt gesellschaftlicher Kommunikationen medial öffnen, faktoriell auf eine stetige Erhöhung des jeweils erreichten Vielfaltniveaus hinwirken und im übrigen für die allgemeine Zugänglichkeit seiner Programmveranstaltung Sorge tragen. Im Rundfunkprogramm soll das Gespräch innerhalb der Gesellschaft immer wieder neue Nahrung erhalten; letztlich sollen alle Teile der Gesellschaft in seinen Programmen ihrer selbst ansichtig werden können. Nur auf diese Weise kann gewährleistet werden, was Art. 5 Abs. 1 GG als ein Zusammenhang höchstangestrebter Kommunikationsrechte insgesamt sicherstellen will: die Freiheit umfassender und chancengleicher Meinungsbildung.¹¹ Dieser unabdingbaren Realisationsvoraussetzung kollektiv-demokratischer und individuell-persönlicher Entfaltung ist der in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG bezeichnete Rundfunk funktional zugeordnet; für diese anspruchsvolle Zuordnung ist das Sprachbild der „dienenden“ Rundfunkfreiheit gebräuchlich geworden.

Eine dienende Funktion hat der Rundfunk in seinem gesamten Tätigkeitsfeld zu erfüllen, wenn auch in verschiedenen Teilbereichen auf je besondere Weise. Um diese bereichsspezifisch-dimensionalen Besonderheiten zu erschließen, wird im Rundfunkrecht herkömmlich die klassische Aufgabentrias „Information, Bildung und Unterhaltung“ verwendet; in jüngerer Zeit ist sie durch die Aufgabe der „Beratung“ zu einer Aufgabenquadriga erweitert worden.¹² Entgegen einem simplifizierenden Missverständnis kann und soll eine solche Aufgabenquadriga nicht zu strikter Aufteilung und wechselseitigen Ausschlussverhältnissen führen. Dem steht zum einen die Komplexität gesellschaftlicher Kommunikation entgegen, die der Rundfunk in seinem Programm möglichst unverkürzt betreuen soll. Informative, bildende und unterhaltende Elemente müssen dabei in immer wieder neuen, unbeständigen Mischungsverhältnissen medial und faktoriell verarbeitet werden. Zum anderen kann es für die Zuordnung der in der Aufgabentrias bezeichneten Qualitäten letztlich nur auf die Rezeption des Rundfunkprogramms ankommen. Auch deshalb erscheint die Vorstellung einer objektiv-verräumlichenden Bereichsaufteilung wenig angemessen: in *dieser* Rezeption kann nämlich als hochgradig unterhaltend wahrgenommen werden, was in *jener* Rezeption als reines Informationsangebot mit allenfalls bildenden Zusätzen wahrgenommen wird und was vielleicht auch mit dieser Ausrichtung produziert und veranstaltet worden ist. Die Funktionenquadriga wird also nur als ein heuristisches Hilfsmittel herangezogen werden können. Sie bezeichnet Dimensionen, die der Analyse eines Gesamtprogramms dienen, das als Ganzes und in seinen Teilen aber stets durch mehr oder weniger ausgeprägte dimensionale Überschneidungen gekennzeichnet ist. So verstanden soll und kann die Aufgabenquadriga dann freilich das gesamte Programmangebot des Public Service-Rundfunks dimensional abbilden.

¹¹ Rossen, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, 1988, S. 142 f., 165 ff.; ders., in: Hahn/Vesting (Hg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2003, § 25 Rn. 8 ff. m. w. N.

¹² S. etwa § 11 Abs. 2 S. 3 RfStV.

II. Ein bereichs-, gegenstands- oder themenbezogener Kulturauftrag?

Der Public Service-Rundfunk soll also gesellschaftliche Kommunikation umfassend als Medium und Faktor betreuen, die Dimensionen dieser Betreuungspflicht werden in der Aufgabenquadriga gleichfalls umfassend abgebildet. In funktionaler und dimensionaler Hinsicht scheint der Charakter des Public Service-Rundfunks damit lückenlos und vollständig beschrieben. Worin also könnte dennoch ein eigenständiger Gehalts des Kulturauftrags liegen, den dieser Rundfunk zu erfüllen hat?

In der bereits erwähnten Formulierung des Rundfunkstaatsvertrages, die in anderen aktuellen Normtexten gleichlautend oder ähnlich verwendet wird, scheint der Kulturauftrag auf den ersten Blick einen gegenständlich-thematisch abgrenzbaren Bereich zu betreffen: „Beiträge zur Kultur“. Auch stellt sich die Assoziation herkömmlicher „Hochkultur“, also einer gewisse Verengung des Kulturbegriffs, ein. Zwingend ist eine solche Interpretation des Normwortlauts aber nicht.¹³ Die Reichweite des Kulturauftrags hängt in diesem Verständnis allein davon ab, wie die Grenzen eines Gegenstands- oder Themenbereichs „Kultur“ gezogen werden. Zu klären ist, ob im Aufgabenbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein besonderes Kulturfeld gegenständlich und thematisch überhaupt abgegrenzt werden kann.

Schon die dem Rundfunk verfassungsrechtlich zugeordnete Grundfunktion, auf die Ermöglichung freier und chancengleicher Meinungsbildung hinzuwirken, verlangt eine umfassende, jedenfalls bereichsübergreifende Betreuung gesellschaftlicher Kommunikation. In Ausdifferenzierung dieser Funktion beschreibt dann die Aufgabenquadriga programmliche Dimensionen, in denen die dienende Funktion des Rundfunks verwirklicht werden soll; das Gebot gegenständlich-thematischer und meinungsmäßiger Vielfalt wiederum gilt in allen diesen Dimensionen gleichermaßen, es bezieht sich also auf die Grundfunktion als mehrdimensionale Einheit und führt ihren umfassenden Ansatz weiter. Funktional und dimensional sind Beiträge zur Kultur bereits von der dienenden Funktion des Rundfunks erfasst – und zwar in jeder denkbaren Ausprägung, ob elitär-exklusiv oder volkstümlich-populär, affirmativ-staatstragend oder subversiv-gegenkulturell, hochgestimmt-feinsinnig oder in vergrößernder Deutlichkeit, eher kognitiv-intellektuell oder eher emotional-sinnlich profiliert, ob schließlich in nüchtern-distanzierter Information über Kultur, bildender Erschließung von Kultur oder eigener Kulturproduktion. Was und wie auch immer also Kultur sei – soweit sie gesellschaftlich kommuniziert wird, werden muss oder werden sollte, wird sie von der Funktion eines Public Service-Rundfunks stets schon umgriffen, als Medium und Faktor auf einen Zusammenhang gesellschaftlicher Kom-

¹³ Die Begründung zum 7. RfÄndStV, § 11 Abs. 2 S. 4 (S. 6), die abgerufen werden kann unter www.zdf-werbung.de/downloads/downloadfiles/040429_RStV7-Begrueundung.pdf, legt der Regelung ausdrücklich einen „weiten Kulturbegriff“ zugrunde, ihm unterfielen „populäre und anspruchsvolle Themen, allgemein bildende und sogenannte Special Interest-Programme, theoretische wie praktische Inhalte, die informieren, bilden oder unterhalten“, außerdem sei „die Bedeutung von Beiträgen zur Religion als festem Bestandteil des Kulturauftrags bekräftigt worden“.



munikation hinzuwirken. Eines gesonderten Kulturauftrags bedarf es danach nicht; der im geltenden Rundfunkrecht normierte programmbezogene Kulturauftrag erscheint redundant – freilich nur, soweit er gegenständlich-themenbezogen verstanden wird.

Würde im übrigen das Recht dazu verpflichten, Kultur gerade als Bereich, Thema oder Gegenstand besonders zu pflegen, dann kann diese Steuerungsverpflichtung nur erfüllt werden, wenn ihr Substrat jedenfalls konkretisierbar ist. Ein bereichs-, themen- oder gegenstandsbezogenes Verständnis des programmrechtlichen Kulturauftrags setzt also voraus, dass die rechtsnormative Förderungspflicht bei einem außerrechtlichen Kulturbegriff ansetzen kann. Mit der Kultur verhält es sich indes wie mit gesellschaftlichen Werten. Nicht das Fehlen eines hinlänglich ausgeformten Begriffes, sondern die Vielfalt unterschiedlichster Intuitionen, Behauptungen und Begriffe erschweren heute den Versuch, den rechtsnormativen Sicherungsauftrag nach Maßgabe eines außerrechtlich entwickelten Kulturverständnisses zu konkretisieren. Das Kulturverständnis der gegenwärtigen Alltagssprache umfasst einen nicht mehr überschaubaren Gegenstandsbereich, er vermag einem handhabbaren Kulturbegriff keine Konturen mehr zu vermitteln. In der langen Geschichte ihrer wissenschaftlichen Reflexion ist Kultur metaphorisch, normativ oder deskriptiv verstanden worden, sie ist mit Zivilisation gleichgesetzt oder antagonistisch gegen diese gewendet worden,¹⁴ sie ist als bejahende Erfüllung der Natur oder deren verneinende Überwindung empfohlen worden,¹⁵ sie ist auf die kollektive Lebensform in allen ihren Ausprägungen,¹⁶ auf Aspekte von Lebensformen (v. a. Kunst, Religion, Sprache, kulturkonstitutive „Werte“) und auf bestimmte soziale Praktiken bezogen oder ganz aus der Bindung an kollektive Akteure gelöst und als symbolischer Code neu entworfen worden,¹⁷ und sie ist Ländern, Nationen, Gesellschaften, bestimmten Schichten, sozialen Gruppen oder Milieus, schließlich überpersonalen Sinnsystemen und (Wissens-)Ordnungen zugeordnet worden.¹⁸ Unter diesen Bedin-

¹⁴ Für die Begründung eines normativen, gegen Zivilisation gesetzten Kulturbegriffs wichtig *Kant*, Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht, Werkausgabe XI, Frankfurt a. M. 1968, S. 44; dagegen der „ganzheitliche“, Kultur und Zivilisation umgreifende, auf die Lebensform von Volk oder Nation bezogene Entwurf *Herders*, vgl. etwa *ders.*, Auch eine Philosophie der Geschichte zur Bildung der Menschheit (1774), Frankfurt a. M. 1967, S. 45 f.

¹⁵ Der Ausgangspunkt dieses Spezialdiskurses bleibt immer noch *Rousseau*, vgl. *Ritter*, Claude Lévi-Strauss als Leser Rousseaus. Exkurse zu einer Quelle ethnologischer Reflexionen, in: *ders./Lepenies* (Hg.), Orte des Wilden Denkens, Frankfurt a. M. 1979, S. 113 ff.

¹⁶ *Tylor*, Primitive culture, London 1871, S. 1; *Linton*, Gesellschaft, Kultur und Individuum, Frankfurt a. M. 1974 (Einheit von System und Umwelt); *Kymlicka*, Multicultural Citizenship, Oxford 1995, S. 18 („culture as a synonymous with ‚a nation‘ or ‚a people‘“), 75 („societal cultures ... associated with national groups“); dazu *Kroeber/Parsons*, The concepts of culture and social system, Cambridge 1952, S. 583: „condensed concept of culture-and-society“.

¹⁷ Vgl. *Alexander/Seidman* (Hg.), Culture and Society, Cambridge 1990, S. 1 f.

¹⁸ Vgl. die Darstellungen bei *Brackert/Wefelmeyer* (Hg.), Kulturbestimmungen im 20. Jahrhundert, Frankfurt a. M. 1990; *Böhme u. a.* (Hg.), Orientierung Kulturwissenschaft, Reinbeck b. H. 2000; *Hansen*, Kultur und Kulturwissenschaft, Tübingen/Basel 2000; *Reckwitz*, Die Transformation der Kulturtheorien, Weilerswist 2000; *ders.*, Multikulturalismustheorien und der Kulturbegriff: Vom Homogenitätsmodell zum Modell der kulturellen Interferenzen, Berliner Journal für Soziologie 2001, S. 179 ff.; *ders.*, Die Kontingenzperspektive der Kultur, in:

gungen muss jeder gesellschaftswissenschaftliche Kulturbegriff kontingent erscheinen, auf den der programmrechtliche Kulturauftrag zurückzugreifen suchte. Dieser Auftrag findet in den außerhalb des Rechts entwickelten Kulturbegriffen zwar vielfältige Anregungen und muss sich an ihnen überprüfen lassen. Nicht aber kann ihm die Vielfalt dieser Begriffe einen hinreichend greifbaren Gegenstand vermitteln.

Eine *bereichs-, themen- oder gegenstandsbezogene* Konkretisierung des Kulturauftrags erscheint also funktional unnötig und inhaltlich kaum weiterführend. Zum einen kann sie zu einer elitistischen Verengung des „Kulturfeldes“ führen, die mit der Funktionsbestimmung des Public Service-Rundfunks unvereinbar wäre. Zum anderen ist die Möglichkeit einer ausweitenden Konkretisierung zwar nicht ausgeschlossen. Besondere Trennschärfe, und damit: eigenständige Bedeutung, könnte dem Kulturauftrag in der rundfunkrechtlichen, rundfunkpolitischen und rundfunkpraktischen Beobachtung dann aber kaum zugemessen werden. Das zeigt sich auch an der Begründung zum 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag,¹⁹ die einen „weiten Kulturbegriff“ so erläutert, dass diesem Begriff letztlich der gesamte Tätigkeitsbereich des Public Service-Rundfunks subsumiert werden kann. Der Wortlaut der Normtexte ist freilich nicht so eng, dass er allein eine verräumlichende bzw. vergegenständlichende Auslegung zuließe. Er erlaubt die Suche nach anderen Verständnismöglichkeiten, die zu einem eigenständigen und hinreichend fassbaren Gehalt des Kulturauftrags führen könnten. Diese Suche wird, soll sie produktiv sein, bei der skizzierten Rundfunkfunktion anzuknüpfen haben. Sie wird im weiteren nach den Rahmenbedingungen fragen müssen, unter denen diese Funktion im dualen Rundfunksystem bearbeitet werden muss.

Jäger/Rüsen (Hg.), Handbuch der Kulturwissenschaften 3, Stuttgart/Weimar 2004, S. 1 ff.; *Eagleton*, Was ist Kultur?, München 2001; *Nünning/Nünning*, Kulturbegriffe und Kulturtheorien, in: dies. (Hg.), Konzepte der Kulturwissenschaften, Stuttgart/Weimar 2003, S. 20 ff. Zu dem ab Mitte der 1980er Jahre einsetzenden „cultural turn“ *Alexander*, The new theoretical movement, in: Smelser (Hg.), Handbook für Sociology, Beverly Hills 1988, S. 77 ff.; zu der das Selbstverständnis der modernen Kulturwissenschaft prägenden Auseinandersetzung zwischen ethnographischen, hermeneutischen und dekonstruktivistischen bzw. „semiotischen“ Ansätzen *Geertz*, Dichte Beschreibung, Frankfurt a. M. 1983 und die Beiträge bei Berg/Fuchs (Hg.), Kultur, soziale Praxis, Text, Frankfurt a. M. 1999; zur „identitätspolitischen“ Aufladung des Kulturbegriffs in aktuellen Globalisierungstheorien, die sich in jüngster Zeit zu verstärken scheint, vgl. bereits *Jameson/Miyoshi*, Culture of Globalization, Durham/London 1998, sowie *Friedman*, Cultural Identity and Global Process, London 1994, ferner *Wagner*, Kulturelle Globalisierung, Aus Politik und Zeitgeschichte B12, S. 10 ff., eine erhellende Diskussion der „kulturtheoretisch“ eingeführten These vom „Clash of Civilizations“ (*Huntington* 1996) findet sich bei *Maier*, Kulturalismus und Politikverlust, ZRph 2004, S. 49 ff.

¹⁹ Zu § 11 Abs. 2 Satz 4, s. o. Fn. 13



C. Duale Rahmenbedingungen und Entwicklungsperspektiven

I. Öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit

Im kommerziellen Sektor des Dualen Systems wird die Public Service-Konzeption des Rundfunks wesentlich, systematisch und notwendig verfehlt.²⁰ Geprägt ist das kommerzielle Programmangebot durch eine repetitiv-spektakelhafte²¹ Mischung der Elemente Klamauk, Action, Gewalt, Pornografie und Reklame. Substanziell der Meinungsbildungsfreiheit dienende Information und Bildung, aber auch anspruchsvoll unterhaltende fiktionale Produktionen stellen in der Breite des kommerziellen Gesamtangebots die seltene Ausnahme dar. Der kommerzielle Rundfunk rückt dem Ziel seiner Entwicklungslogik, dem kommerziell interessanten Ort „zwischen Kino und Peep Show“,²² unter dem Druck der Konkurrenz um Einschaltquoten bzw. Werberatings in einer „Ökonomie der Aufmerksamkeit“²³ unaufhaltsam näher.²⁴ Der Beitrag des kommerziellen Programmangebots für die Public Service-Funktion ist schmal geworden und dünnt weiter aus. Zwar lässt diese faktische Entwicklung die verfassungsrechtliche Maßgabe unberührt, dass dem Rundfunk auch im kommerziellen Sektor des dualen Systems eine dienende Funktion zugeordnet ist, wenn auch mit gewissen, der dortigen Werbefinanzierung geschuldeten Nachlässen.²⁵ *Tatsächlich* obliegt aber die Sicherstellung dieser Funktion, und damit des Public Service-Anliegens insgesamt, um so stärker dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, je deutlicher sich der kommerzielle Rundfunk aus diesem Funktionskreis zurückzieht. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss, soll im dualen System nicht die dienende Funktion des Rundfunks ganz verfehlt werden, die Leistungsdefizite im

²⁰ *Eifert/Hoffmann-Riem*, Die Entstehung und Ausgestaltung des dualen Rundfunksystems, in: Schwarzkopf, Dietrich (Hg.), Rundfunkpolitik in Deutschland, Bd. 1, München 1999, S. 94 f.; *Holznapel*, a. a. O. (Fn. 9), S. 114 ff.; *Stock*, Das deutsche duale Rundfunksystem: Alte Probleme, neue Perspektiven, Münster 2004, S. 13 ff.; jew. m. w. N.

²¹ Dazu mit scharfsichtig-bösem Blick schon *Debord*, Die Gesellschaft des Spektakels, Berlin 1996 (Orig. Paris 1967), S. 21 ff., 47 ff., 165 f., 199 ff., 219 ff.

²² *Jessen*, Leo Kirchs letzte Chance, Die Zeit 14/2002, S. 41; zu ergänzen wäre noch die Arena.

²³ *Franck*, Ökonomie der Aufmerksamkeit, München/Wien 1998

²⁴ Wie die programmatische Vision des Geschäftsführers von RTL II, *Andorfer*, in: Böhme-Dürr/Sudholt, Hundert Tage Aufmerksamkeit, Konstanz 2001, S. 235 ff., im Rahmen der Diskussion um die erste „Big Brother“-Staffel erkennen lässt. Zu neueren Ausprägungen dieser Entwicklung *Kübler*, Rundfunkgebühr, Meinungswettbewerb und Medienkonzentration, Media Perspektiven 2004, S. 131: „Ausbreitung einer ordinär-degoutanten und zugleich gewaltgeneigten Subkultur, die geeignet ist, die ethischen und ästhetischen Restbestände unserer Zivilisation weiter zu reduzieren“. Das Pathos bildungsbürgerlicher Kulturkritik gründet diese Klage; es mag einer smarten postmodernen Medienkritik verfehlt erscheinen, die sich im anything goes eingerichtet hat, schnell mit dem Paternalismus-Vorwurf bei der Hand ist, letztlich aber nur oberflächlich und ratlos erscheint (vgl. etwa den Tagungsbericht von *Roether*, epd medien Nr. 75 v. 25.09.2004, genauer noch *dies.*, Stiche unter die Haut, epd medien Nr. 17 v. 05.03.2003, S. 7 ff.) – vielleicht kann aber solches Pathos allein noch dem einigermaßen gerecht werden, was nicht nur den Rezipienten, sondern der Kommunikationskultur einer ganzen Gesellschaft hier tagtäglich angetan wird, ähnlich *Stölzl*, Gegenprogramm, epd medien Nr. 45 v. 12.06.2004, S. 35 (36).

²⁵ BVerfGE 73, 118 (152 ff.); 74, 297 (322 ff.); bestätigt in 83, 238 (295 ff.)



kommerziellen Sektor ausgleichen. Seine Verantwortlichkeit als Public Service-Einrichtung erweitert und verstärkt sich mit der Notwendigkeit einer faktischen öffentlich-rechtlichen Kompensation kommerzieller Defizite, von deren Erfüllung die verfassungsrechtliche Legitimität und damit der Fortbestand des dualen Systems überhaupt abhängen.

Zugleich steht der öffentlich-rechtliche Rundfunk aber auch unter politisch induziertem Rechtfertigungszwang und im Quotenwettbewerb, ist auf immer engere Programmärkte verwiesen und einer ebenso unverhohlenen wie wohl nicht mehr nur verfassungs-„fremden“²⁶ Politisierung des Gebührenfestsetzungsverfahrens²⁷ konfrontiert. Er lässt daraufhin sowohl programminhaltliche wie programmstrukturelle Anpassungsreaktionen erkennen, in denen ein klares öffentlich-rechtliches Qualitätsprofil auf Dauer zu verschwimmen droht: Das Angebot könnte dementsprechend allmählich zum „Spartenprogramm für Volksmusik und Fußball“ (*Bednarz, 2001*)²⁸ werden. Dies zeigt, dass der fortschreitende Zerfall des dualen Systems – als Verbindung zweier grundsätzlich der Public Service-Funktion verpflichteter Teilsysteme – auch von der Seite des öffentlich-rechtlichen Rundfunks her weiter vorangetrieben werden kann. Anders als im Fall der Programmqualität im kommerziellen Sektor ist aber noch nicht nachgewiesen, dass die Qualität des öffentlich-rechtlichen Angebots aufgrund medienökonomischer Rahmenbedingungen, also unter dem Druck objektiv-systemischer Zwänge, unvermeidlich rückläufig sein muss. Eine qualitativ-inhaltsbezogene „Konvergenz nach unten“²⁹ zeichnet sich als möglicher Entwicklungspfad des dualen Systems ab, kann jedoch noch nicht als unausweichlich gelten. Der durch eine besondere Bestands- und Entwicklungsgarantie³⁰ geschützte öffentlich-rechtliche Rundfunk könnte also auch, in Anknüpfung an sein Public Service-Herkommen und in betonter Abgrenzung zu einem kommerziellen Angebot, auf eine verstärkte interne Differenzierung, Grenzziehung und (Re-)Kombinatorik innerhalb des öffentlich-rechtlichen Gesamtprogramms, genauer: des öffentlich-rechtlichen Gesamtangebots, hinarbeiten. Trotz aller „Formatierung“ und – für den Hörfunk – „Durchhörbarkeit“ des „Begleitmediums“ gibt es in der Pro-

²⁶ Kübler, Duale Rundfunkordnung?, in: Ridder/Kohl, (Hg.), Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Frankfurt a. M. 2003, S. 18 ff.

²⁷ Dazu Kammann, epd medien Nr. 76 v. 29.09.2004, S. 3 ff., u. Nr. 80 v. 13.10.2004, S. 3 ff.; Stock, a. a. O. (Fn. 20), S. 69 ff.

²⁸ Zum hier einschlägigen Stichwort der „Konvergenz“ s. Stock, Konvergenz im dualen Rundfunksystem?, MP 1990, S. 745 ff.; Eifert/Hoffmann-Riem, a. a. O. (Fn. 20), S. 98 ff. m.w.N.; in herber Klarheit Jessen, Die Quoten-Idioten. Warum ARD und ZDF die Zuschauer verachten, Die Zeit 36/2000, S. 1; zu neueren Entwicklungen Stock, a. a. O. (Fn. 20), S. 62 ff.; s. zu einem typischen Fall auch die Meldung in epd medien Nr. 74 v. 22.09.2004, S. 10, über die Absicht der ARD, den Beginn der politischen Donnerstags-Magazine von 20:15 auf 21:45 Uhr zu verschieben, um Programmplätze für Fussball, Events oder sonstige (fiktionale) Unterhaltung frei zu machen.

²⁹ Zur Konvergenzdiskussion Marcinkowski/Bruns, Konvergenz revisited, RuF 1996, 461 ff.; dies., Politische Magazine im Dualen Fernsehen, in: Schatz (Hrsg.), Fernsehen als Objekt und Moment des sozialen Wandels, Opladen 1996, S. 255 ff.

³⁰ BVerfGE 74, 297 (350 f.); 83, 238 (298); zur Finanzierungsgarantie BVerfGE 83, 238 (310); 87, 181 (199) 90, 60 (90)

grammpraxis immer wieder Anzeichen, dass dies als möglich und funktionsorientiert-sinnvoll erkannt wird.³¹

II. Der öffentlich-rechtliche Kulturauftrag als modale Querschnittsverpflichtung

Um zusammenzufassen: der öffentlich-rechtliche Kulturauftrag legt die dienende Funktion des Rundfunks nicht gegenständlich-thematisch fest, und er fügt auch nicht ihrem Meinungsbildungsziel ein funktional gleichrangiges eigenständiges Ziel hinzu. Er lässt die dimensionale Binnendifferenzierung dieser Funktion in Information, Bildung/Beratung und Unterhaltung unberührt. Auch vermag er die Modi der Funktionswahrnehmung als Medium und Faktor gesellschaftlicher Kommunikation nicht um eine weitere Form der Funktionsverwirklichung zu ergänzen. Es verhält sich vielmehr umgekehrt: als untrennbarer Teil des Public Service wird auch ein öffentlich-rechtlicher Kulturrundfunk medial und faktoriell auf einen Zusammenhang gesellschaftlicher Kommunikation hinwirken.

Gehalt und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags sind also auf andere Weise zu bestimmen. Drei *strukturbezogen-formale* Aspekte seien zunächst bezeichnet: Wenn der Kulturauftrag von der grundlegenden verfassungsrechtlichen Funktionszuschreibung mit erfasst wird und wenn jede empirische Eingrenzung des auftragleitenden Kulturbegriffs kontingent erscheinen muss, dann kann der öffentlich-rechtliche Kulturauftrag nur normativ-funktional angelegt werden. Er ist also nach Maßgabe des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG als Teil einer dienenden Rundfunkfreiheit auf die Realbedingungen des dualen Systems hin zu konkretisieren. Auch der öffentlich-rechtliche Kulturauftrag führt die Public Service-Verpflichtung des Rundfunks fort, seine weitere Ausrichtung und Umsetzung muss aus der normativ angeleiteten Beobachtung des dualen Systems heraus erfolgen. Zum anderen ist der öffentlich-rechtliche Kulturauftrag umfassend zu verstehen. Er erstreckt sich auf den gesamten Funktionsbereich, den die Public Service-Verpflichtung umgreift, und er kann diese Verpflichtung in jenem Bereich durchgängig immer wieder neu ausrichten. Der Kulturauftrag betrifft keinesfalls etwa nur den hochkulturellen Klangkörper und seine Hervorbringungen oder, anders gewendet, nur die Vermittlung des konzertanten Off-Off-Events. Er wird beides auch betreffen können, aber als Ausprägung eines weiter ausgreifenden Anliegens, das als Gestaltung einer Rundfunkökologie³² beschrieben werden mag. Der Kulturauftrag erweist sich als modale Querschnittsverpflichtung, die in allen Teilen und Dimensionen des öffentlich-rechtlichen Programms Gültigkeit besitzt, dieses insoweit zu einer Einheit verbindet und seine Besonderheit („Identität“) maßgeblich mit prägt.

Substanziell-inhaltlich ist für die Bestimmung des Kulturauftrags bei der aktuellen Befindlichkeit des dualen Rundfunksystems anzusetzen. Das duale System

³¹ Eifert/Hoffmann-Riem, a. a. O. (Fn. 20)

³² Nach EBU, The key role of public service broadcasting in European society in the 21st century, Amsterdam 01.-03.09.2004, S. 18, in Übernahme der Formulierung einer McKinsey-Studie: öffentlich-rechtlicher Rundfunk als „Shaper of the broadcast ecology“.



ist der Gefahr ausgesetzt, von seinem kommerziellen Sektor aus insgesamt einer Entwicklung hin zu immer stärkerer Nivellierung, Entdifferenzierung, Vereinfachung und Entwirklichung zu verfallen. Gegen diese Gefahr muss die Public Service-Verpflichtung besonders geschärft werden. Die Notwendigkeit, einer beschleunigten Verödung des dualen Systems entgegenzuwirken, ergibt sich zwar schon – konzeptionell-grundrechtsdogmatisch in erster Linie – aus der verfassungsrechtlich begründeten „dienenden“ Funktion der Rundfunkfreiheit. Im Hinblick hierauf ist auch einzuräumen, dass es neben dieser Funktion, würde sie insbesondere in ihren Vielfaltsdimensionen³³ konsequent umgesetzt, eines gesonderten Kulturauftrags nicht mehr bedürfte. Jedoch ist dieser Auftrag geeignet, die Richtung deutlicher werden zu lassen, in der die Rundfunkfunktion weiter zu konkretisieren und vor allem zu verwirklichen ist:

Ein diese Funktion unter den Bedingungen des dualen Systems entfaltender Kulturauftrag ist als Verpflichtung auf gesteigerte Differenz – hochkulturellen ebenso wie massenkulturellen oder sonst ganz abseitigen Ursprungs – zu verstehen. Er zielt auf die Vermittlung, Darstellung und Durchdringung dessen, was sonst nicht wahrnehmbar wäre, auf die (Re-)Integration des Exklusiven. Exklusivität ist nun jedoch nicht mehr bestimmten Gegenständen, Themen oder Sachbereichen zugeordnet. Sie kann sich nur noch in der professionellen medialen Selbstbeobachtung daraufhin ergeben, welche Gegenstände, Themen oder Sachbereiche von gesellschaftlicher Bedeutung dennoch an den Rand gesellschaftlicher Kommunikation abgetrieben sind. Das mag dann vom Stadtteilstück über den Breiten- oder Behindertensport, das Literaturprojekt oder deutschsprachige Popmusik bis zur großen Oper oder einem Chorwerk. Ein differenzorientierter Kulturauftrag überwindet also die empirisch kaum verifizierbare, rundfunk(verfassungs)rechtlich problematische und insgesamt unfruchtbare Unterscheidung zwischen einem „engen“ (elitistischen) und einem „weiten“ Kulturbegriff; grundsätzlich kann in den Fokus des Kulturauftrags geraten, was sich unterscheidet, besonders ist, sich absondert oder eine besondere Kulturnische noch gar nicht verlassen hat – *und deshalb* aus dem Zusammenhang gesellschaftlicher Kommunikationen herauszufallen droht. Im Hinblick auf diese Vielgestaltigkeit seiner möglichen Anwendungslagen ist für die Wahrnehmung des Kulturauftrags von besonderer Bedeutung, dass die Einheit der Medium-und-Faktor-Funktion vorgreiflich bleibt. Weder ist deshalb der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Bereich des Kulturauftrags überwiegend produktiv-faktoriell tätig, noch hat er sich in diesem Bereich auf eine überwiegend mediale Tätigkeit zurückzunehmen.³⁴ Kraft verfassungsrechtlicher Vorgabe ist die Rundfunkfunktion in diesen beiden Ausprägungen gleichermaßen verbindlich und in professioneller Konkretisierung auch bei der Betreuung des Kulturauftrags umzusetzen.

³³ Näher *Rossen-Stadtfeld* (2003), a. a. O. (Fn. 11), Rn. 25 ff.

³⁴ So aber wohl der Intendant des SWR in einer Vorlage für den SWR-Rundfunkrat zur Zukunft der SWR-Klangkörper, s. *Voß*, epd medien Nr. 95 v. 04.12.2004, S. 29 ff. (32, unter 2.4: „Fazit, dass unser Bildungsauftrag primär die Vermittlung von Kunst, Kultur und Wissenschaft und erst danach den experimentellen Vorstoß zur Erschließung künstlerischen Neulands umfasst“). Aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG lässt sich eine solche Einschränkung des Kulturauftrags auf überwiegend mediale Betreuung nicht rechtfertigen.

Sowohl auf seiner medialen wie aber auch faktoriellen Seite wird der Kulturauftrag schließlich dann wahrgenommen, wenn das Besondere und damit auch Neue, Überraschende und Bereichernde überhaupt erst gefunden, womöglich erfunden werden muss; hier ist etwa an die Förderung der Musikproduktion und -veranstaltung abseits der urbanen Zentren zu denken, von der Mitproduktion über die Veranstaltungsbeteiligung bis zur Veranstaltungsankündigung.

Auch dies zeigt, wie eng verbunden der Kulturauftrag mit der gleichfalls von der Rundfunkfunktion umfassten Verpflichtung ist, meinungsmäßige und thematisch-gegenständliche Vielfalt³⁵ sicherzustellen. Er geht aber über diese Verpflichtung noch hinaus. Im Rundfunkprogramm soll Vielfalt möglichst differenziert, aber auch deutlich wahrnehmbar vermittelt werden.³⁶ Um dies sicherzustellen, richtet der Kulturauftrag die Aufmerksamkeit der Programmplanung, -produktion und -gestaltung auf den Unterschied und das Unterschiedene, auf das, was sonst vielleicht übersehen oder jedenfalls in der Abwägung gegen das Ziel der Quotenmaximierung als unerheblich gewertet würde.³⁷ Der Kulturauftrag erinnert daran, dass dem Vielfaltsgebot auch die Gefahr der populistischen Vereinnahmung, Simplifizierung und letztlich Preisgabe droht,³⁸ und er sucht dieser Gefahr entgegenzuwirken. Deshalb besteht der Kulturauftrag darauf, dass die Meinungsbildungsfreiheit um ihrer kollektiv-demokratischen wie individuell-persönlichen Bezüge willen noch auf eine besondere Weise zu fördern ist: durch das Angebot zur Entwicklung eines „Möglichkeitssinns“, der eine Wahrnehmung der Welt „in Konjunktiven“ erlaubt, die wiederum der Schlüssel zu alternativen Weltwahrnehmungen sein können.³⁹

Insoweit überschneidet er sich in weiten Teilen mit der gleichfalls aus der Public Service-Funktion folgenden Qualitätsverpflichtung.⁴⁰ Diese lässt das „Wie“ der Erfüllung der Public Service-Funktion nicht offen, sondern verlangt auch qualita-

³⁵ Zu den rundfunkrechtlich maßgeblichen Vielfaltsdimensionen *Rossen-Stadtfeld* (2003), a. a. O. (Fn. 11), Rn. 2, 8, 25 ff.

³⁶ In diesem Sinn die kommunizierte Botschaft des neuen ARD-Vorsitzenden, s. *Gruber*, „Welterfahren, klug, unternehmenslustig“, epd medien Nr. 2 v. 12.01.2005, S. 3 (5: „deutlicher zu machen, dass wir anders sind“).

³⁷ Nochmals *Gruber*, a. a. O. (Fn. 36), S. 5: „Diese Programme, die sich andere nicht leisten können, die sich aber für die Gesellschaft auszahlen, gehören doch genau zu unserem Vorzug“ - in der Tat, der Kulturauftrag zielt primär auf solche Programme, und zwar nicht erst für die Zeit um Mitternacht.

³⁸ Als Vielfalt wird dann ausgegeben, was die Rezipienten sehen oder hören wollen, nachdem ihnen beigebracht worden ist, was zu sehen oder zu hören gewollt werden kann. Zu der hier einschlägigen Paradoxie einer „Mündigkeit“, die im Blickwinkel des Verfassungsrechts ebenso vorausgesetzt wird wie stützungsbedürftig erscheint, s. *Rossen* (1988), a. a. O. (Fn. 11), S. 256 f. In der rundfunkrechtlichen Diskussion wird diese Paradoxie regelmäßig um die Seite der Stützungsbedürftigkeit verkürzt, die „Mündigkeit“ (oder „Freiheit“) erscheint dann positivistisch halbiert und rechtlich durchaus ungesichert, so etwa bei *Groß*, Selbstregulierung im medienrechtlichen Jugendschutz am Beispiel der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen, NVwZ 2004, S. 1393 (1396); die Eckwerte des Problemzusammenhangs werden deutlich bei *Bacher*, Zwischen Zwangsbeglückung und Schwachsinn, in: Hömberg (Hg.), Rundfunk-Kultur, Münster 2000, S. 13 ff.

³⁹ Bei *Robert Musil* lässt sich eine Medientheorie in nuce finden, s. *ders.*, Mann ohne Eigenschaften, Sonderausgabe Hamburg 1990, Buch I, Teil 1, Kap. 4.

⁴⁰ Zu dieser *Rossen-Stadtfeld* (2003), a. a. O. (Fn. 11), Rn. 10, 41.



tiv hochwertige Information, Bildung/Beratung und Unterhaltung. Diesbezüglich stellen sich Probleme erneut vor allem im Unterhaltungsbereich. Der Kulturauftrag ist hier auch als Verpflichtung zur ästhetischen, erforderlichenfalls moralischen Differenz zu beachten.⁴¹ Das nötigt nicht zur Unterstellung gesellschaftsweit geteilter Werte. Damit wäre ein differenzorientierter Kulturauftrag unvereinbar.⁴² Ästhetische und moralische Maßstäbe sind vielmehr aus den normativen Vorgaben der Public Service-Funktion, letztlich wieder aus der Gewährleistung freier, umfassender und chancengleicher Meinungsbildung zu entwickeln. Das ästhetische und moralische Unterscheidungs- und Wahrnehmungsvermögen soll wenn möglich erweitert und verfeinert, jedenfalls nicht durch immer stärkere Reize abgestumpft werden. Deshalb können nicht nur eine übermäßig gewalttätige Tatort-Produktion, sondern auch etwa Talkshows oder die sogenannte „deutsche Volksmusik“⁴³ mit dem Kulturauftrag unvereinbar sein – die Gründe dafür mögen in einer immergleichen Synthetik, in blöder Brutalität, alles andere geradezu niederbrüllender Fröhlichkeit oder in einer ebenso unschuldigen wie überwältigenden Dummlichkeit liegen.⁴⁴

Die Verpflichtung zu Differenzsteigerung, Kontrastverstärkung und Unterschiedspflege mag für bestimmte Gegenstands- oder Themenfelder schneller zu konkretisieren und einleuchtender zu begründen sein. Das dürfte jedenfalls für solche Felder gelten, die, wie etwa Kunst, Religion oder Wissenschaft, herkömmlich als besonders kulturnah oder kulturproduktiv angesehen werden. Andererseits ändert dies nichts daran, dass der Kulturbegriff unter den Bedingungen hochgetriebener gesellschaftlicher Differenzierung und Pluralisierung nicht mehr gegenständlich eingegrenzt werden kann, dass die Public Service-Funktion dem Kulturauftrag vorgelagert bleibt und dass dieser Auftrag deshalb normativ-funktional, umfassend und als Querschnittsverpflichtung das gesamte Rundfunkangebot modal durchdringt. Nicht nur in ohne weiteres als kulturelle-

⁴¹ Vgl. *Grefe*, Wenn andere brüllen: flüstern. Was heißt Qualität im Fernsehen?, epd/kifu Nr. 85 v. 29.10. 1994, S. 6 ff.

⁴² Zu optimistisch wohl die Unterstellung der DLM, es gebe noch allgemein grundsätzlich eingehaltene „gesellschaftliche Konventionen“ und „allgemein gültige Vorstellungen“ über bestimmte gesellschaftliche Institutionen wie bspw. das Eigentum, so die Erklärung der Gesamtkonferenz der DLM vom 16./17.11.2004 „Privatwirtschaftlicher Rundfunk und öffentliche Aufgabe“, abrufbar unter www.alm.de/aktuelles/position/Erklärung_GK_1711.pdf. Derart starke und deshalb kaum haltbare Voraussetzungen schwächen die Stellungnahme der DLM gegen die immer weiter vordringende Ökonomisierungstendenz im kommerziellen Rundfunk. Sie sind auch nicht nötig: ein differenzorientierter öffentlich-rechtlicher Kulturauftrag kommt ohne sie aus.

⁴³ „Sogenannte“ deshalb, weil das „Volk“, auf das hier verwiesen wird, ebenso wie „seine“ Musik Fiktionen sind (und wohl auch immer waren), Konstruktionen, die ihre Authentizität nicht in sich selbst, sondern in den Bedingungen ihrer Her- und Darstellung haben. Diese Bedingungen sind heute in weitem Umfang kulturindustriell, also ökonomisch, geprägt, sie können aber normativ beeinflusst werden. Erhebliche Bedeutung mag der Kulturauftrag deshalb auch als Ausschlusskriteriums erlangen.

⁴⁴ Vgl. *Seeßlen*, Gnadenlose Fröhlichkeit. Volksmusik als Ferment des Deutschseins, medium spezial, 1992, S. 37 ff.; zum konditionierenden Zwangscharakter auch öffentlich-rechtlicher Unterhaltungsangebote, der einer eigenständigen ästhetischen und moralischen Urteilsfähigkeit abträglich ist, s. *Hickthier*, Konditionierungen. Von „Dalli Dalli“ zu „TV Total“: Wege in die Spaßgesellschaft, epd medien Nr. 50 v. 27.06.2001, S. 31 ff.

vant erkennbaren Produktionen wie „Heimat“, sondern auch etwa in der schon erwähnten „Tatort“-Reihe oder einem schrägen TV-Musical⁴⁵ findet ein Kulturauftrag Entfaltungsräume, auch in regional- oder lokalkultureller Färbung.

Die Ziele der Differenzsteigerung, Kontrastverstärkung und Unterschiedspflege könnten die Besorgnis wecken, dass ein auf sie ausgerichteter Kulturauftrag den Zusammenhang des öffentlich-rechtlichen Gesamtprogramms gefährden, dass er desintegrativ wirken könnte. Dagegen ist zum einen auf die alle Teilverpflichtungen – Vielfalt, Qualität, kultureller Anspruch – stets umgreifende und normativ bündelnde Grundverpflichtung hinzuweisen, die sich aus der Leitnorm des modernen Public Service-Rundfunks ergibt, sc. der Gewährleistung freier, umfassender und chancengleicher Meinungsbildung. Vor allem aber ist in Erinnerung zu rufen, dass jeder Unterschied zwei Seiten hat, die als unterschiedene Seiten aber erst von einer dritten Seite aus beobachtet werden können, die dann als Einheit des Unterschiedenen ins Blickfeld gerät.⁴⁶ Unterschiedspflege verlangt also immer auch gesteigerte Aufmerksamkeit für den gemeinsamen Gesichtspunkt, unter dem Unterschiedenes erst als different und nicht nur schlicht anders oder „auch interessant!“ erscheinen kann. Ein differenzzentrierter Kulturauftrag beinhaltet deshalb auch eine programmstrukturelle Botschaft. Betonte Differenz meint wahrnehmbare Differenz, die deshalb programmstrukturell nicht zu weit auseinandergezogen werden darf. Unter *diesem* Gesichtspunkt erscheint schon die Profilierung besonderer „Kulturkanäle“ problematisch, wenn und soweit der Kulturauftrag aus dem Hauptprogramm in diese Kanäle abwandert.⁴⁷ Verfehlt wird der Anspruch des Kulturauftrags auf integrale Wirksamkeit jedenfalls, wenn die Wahrnehmung dieses Auftrags immer stärker auf zeitlich weit entlegene Programmplätze abgedrängt wird; insoweit kann mittlerweile freilich geradezu von einer öffentlich-rechtlichen Tradition der Missachtung kulturverfassungsrechtliche Vorgaben gesprochen werden.

Die Balance, die ein auf Vielfalt in der Einheit, auf den wahrnehmbaren Unterschied gerichteter Kulturauftrag verlangt, wird im Alltagsgeschäft der Programmgestaltung und -veranstaltung Mühe bereiten. Sie kann auch nicht für den konkreten Einzelfall unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden; das Bundesverfassungsgericht betreibt keine Programmplanung (und darf das auch nicht: Staatsfreiheit des Rundfunks!). Die Balance von Besonderem und Allgemeinem, Elitärem und Populärem, von Zielgruppenansprache und Massengeschmack bleibt der (verfassungs-)normativ instruierten, in professioneller Selbststeuerung wahrgenommenen und von Organen der gesellschaftlichen Kontrolle

⁴⁵ „Jerry Springer: The Opera“, BBC2, dazu Ash, Blashemisch, großartig, SZ Nr. 11 v. 15./16. 01. 2005, S. 12: umstrittene, erfolgreiche, populäre Fernsehunterhaltung durch die gezielte Verdeutlichung der Abweichung, des Anderen, des Dethematisierten, auch und gerade dort, wo sich mächtige (oder jedenfalls laute) Interessen gegen diese Möglichkeit massenmedialer Kulturverdeutlichung zu wehren suchen.

⁴⁶ Oder besser: genommen werden kann. Zum differenztheoretischen Hintergrund *Spencer Brown*, *Laws of Form*, 2. Aufl., New York 1972, und die Beiträge in *Baecker* (Hg.), *Kalkül der Form*, Frankfurt 1993.

⁴⁷ *Stölzl*, a. a. O. (Fn. 24), S. 36 f.



überwachten Verantwortung des Public Service-Rundfunks übertragen. Er kann diese Verantwortung nicht von sich weisen.

Die normative Ausgestaltung des Public Service-Rundfunks wird diesen dazu anhalten, aber auch befähigen müssen, die Verantwortung für die (Mit)Betreuung eines autonomen Kulturprozesses zu übernehmen, der sich nach ebenso veränderlichen wie unabhängigen internen Auswahlmaßstäben ausrichten kann. Die Wahrnehmung des Kulturauftrags wird anders den modernen „multikulturellen“ Gesellschaften Europas nicht gerecht werden können, deren Kulturprozesse sich nur noch gewaltsam homogenisieren und stillstellen lassen. Kulturell produktiv werden sich diese Gesellschaften nur durch die als eigene angenommene interne Differenz, durch den gehegten Konflikt⁴⁸ hindurch entwickeln können.⁴⁹ Erneut stellt sich dem Public Service-Medium dann das Balanceproblem, diesmal im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen Bewahrung und Preisgabe: würde der Fluss der kulturellen Selbstveränderung zum Stillstand gebracht,⁵⁰ *bedürfte* es keiner Kultur als „Gedächtnis der Gesellschaft“⁵¹ mehr, würde andererseits dieser Fluss nicht immer wieder in ruhigere Kanäle umgeleitet und verlangsamt werden, *könnte* Kultur ihre Gedächtnisfunktionen weder selbst festlegen noch gar erfüllen. Strukturell dieselbe Problemlage ist im übrigen berührt, wenn die EU-Verfassung die konfliktive „Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas“,⁵² zu der auch die europäische Medienvielfalt gehört,⁵³ als Gegenstand eines vergleichbar (ein-)hegenden Konstitutionalisierungsprozesses bezeichnet.⁵⁴

Gewaltsame gesellschaftliche Integration findet auch statt, wenn betriebswirtschaftliche Rationalitätskriterien andere funktionssystemische und lebensweltlich Beobachtungsperspektiven *faktisch* verdrängen. Demgegenüber erzeugt der auf Differenzsteigerung und Unterschiedspflege gerichtete öffentlich-rechtliche Kulturauftrag *normativen* Druck. Dieser wirkt dem faktischen Druck entgegen, der unter seinen medienökonomischen Rahmenbedingungen in das duale System eingeleitet wird und auf die Durchsetzung ökonomischer Effizienz als

⁴⁸ *Dubiel*, „Gehegte Konflikte“, Merkur 561 (1995), S. 1095 ff.; *ders.*, Von welchen Ressourcen leben wir? In: Teufel Hg.), Was hält die moderne Gesellschaft zusammen? Frankfurt a. M. 1996, S. 79 (88)

⁴⁹ Das einschlägige kulturwissenschaftliche Konzept argumentiert schlüssig und erfahrungsnah mit der „kulturellen Pluralisierung“, der „simultanen Partizipation von Akteuren an verschiedenen die Lebensführung anleitenden ... ‚background languages‘“, der „hybriden Kultur“, s. *Reckwitz* (2001), a. a. O. (Fn. 18), S. 17 ff. m. w. N.

⁵⁰ Möglich etwa mit dem Mittel der militärischen Intervention (Irak, zahlreiche Staaten Afrikas), aber auch kraft einer Kolonisierung aller gesellschaftlichen Lebenswelten durch das ökonomische System, dessen Bestandsvoraussetzungen dabei mit aufgezehrt werden, dazu *Fore*, Plunder zum Plündern. Kommerz-TV: Ist Amerikas Vergangenheit die Zukunft Europas?, epd/kifu Nr. 43 v. 05.06.1996, S. 8 ff.

⁵¹ *Assmann/Assmann*, Das Gestern im Heute. Medien und soziales Gedächtnis, in: Merten/Schmidt/Weischenberg (Hg.), Die Wirklichkeit der Medien, Opladen 1994, S. 114 ff.

⁵² Präambel zu Teil II, Abs. 3 EUVerf.

⁵³ Art. II-71 Abs. 2 EUVerf.

⁵⁴ Ausführlich dazu *Stock*, EU-Medienfreiheit – ein Grundrecht im Werden, in: Hagen (Hg.), Europäische Union und mediale Öffentlichkeit, Köln 2004, S. 77 ff.

durchgängigen Operations- und Entwicklungsmaßstab zielt. Diese Ökonomisierungstendenz drückt sich vor allem in dem ständig steigenden Gewicht aus, das Gesichtspunkten der Quotensteigerung, der Werbeeinnahmen, der Mehrfachverwertung und der Kostensenkung zugemessen wird. Sie ist sowohl im kommerziellen wie auch im öffentlich-rechtlichen Sektor des dualen Systems zu beobachten, kann in allen programmerheblichen Entscheidungen – von der Planung und Produktion bis zum Einkauf und der Veranstaltung – zum Ausdruck gelangen und sich bis in die Phase einer etwa nachfolgenden (Mehrfach-)Verwertung erstrecken, die wiederum schon in einem vorgelagerten frühen Stadium der Programmplanung Vorwirkungen entfalten mag. Der Einwirkungsbe- reich dieses Ökonomisierungsdrucks ist also weitläufig; neuerdings wird dieser Druck auch durch die Rundfunkpolitik der Europäische Kommission weiter verstärkt, die wieder stärker auf das kommerzielle Angebot setzt und die Public Service-Funktion insbesondere im Online-Bereich offenbar als grundsätzlich eher unpassend erachtet.⁵⁵

Dies unterstreicht die Bedeutung, die einer Entfaltung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags als modaler Querschnittsverpflichtung im skizzierten Sinn zukommt. Nur in einem solchen Verständnis kann von dem Kulturauftrag ein normativer Gegendruck ausgehen, der auf die Wahrnehmung der Public Service-Funktion in deren ganzer Breite zielt und deshalb auch tatsächlich wirksam werden kann. Jeder Versuch einer bereichs-, gegenstands-, genre-, themen- oder zielgruppenbezogenen Eingrenzung des Kulturauftrags selbst würde im übrigen nicht nur dessen gegenläufig-ausgleichende Funktion als Ökonomisierungshemmnis beeinträchtigen. Er würde auch jedes professionelle Bemühen darum erschweren, in einem Kulturauftrag, der den *gesamten* Funktionsbereich des Public Service-Rundfunks durchwirkt, das öffentlich-rechtliche Pathos gerade dieses Mediums immer wieder neu hervorzuheben und so dann schließlich auch über die für sich genommen leicht defensiv anmutende Funktion des bloßen Ökonomisierungshemmnisses hinauszugehen.

⁵⁵ *Wiedemann*, „Geschäftserwartungen der Wettbewerber“. Wendungen der EU-Rundfunkpolitik, epd medien Nr. 68 v. 01.09.2004, S. 3 ff.; die EU-beihilferechtliche Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten bejaht das Gutachten von *Held/Schulz*, „Keine Beihilfe“, epd medien Nr. 91 v. 20.11.2004, S. 3 ff.; zur weiteren Entwicklung s. den Informationsbrief der beiden Intendanten Pleitgen (WDR) und Schächter (ZDF) für ARD/ZDF an Repräsentanten von Bund und Ländern zu einem Treffen mit Vertretern der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission, epd medien Nr. 97 v. 11.12.2004, S. 24.



D. Deutungen, Perspektiven und Verwirklichung

Auch der ersten rundfunkverfassungsrechtlichen Bestimmung eines öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags, die bislang vorgestellt worden ist, liegt ein funktionales Verständnis zugrunde. Dort ist diese Funktion auf die „ideelle Reproduktion der Gesellschaft“ gerichtet.⁵⁶ Ältere Eingrenzungen, etwa auf bestimmte Objekte, Artefakte, Symbole oder Texte,⁵⁷ und eine entsprechende Verengung, Entschärfung und bildungsbürgerliche Vereinnahmung⁵⁸ des normativen Kulturauftrags, sind damit zwar ausgeschlossen. Im übrigen bleibt die Bestimmung aber mehrdeutig. Sie *kann* die mediale und faktorielle Mitwirkung des Public Service-Rundfunks in und an dem Zusammenhang gesellschaftlicher Kommunikation meinen. Dafür spricht, dass nur in diesem Zusammenhang ausgehandelt werden kann, dort aber auch immer wieder neu ausgehandelt werden muss, was als „ideelle Reproduktion der Gesellschaft“ gelten soll. In ihn muss deshalb jede in diesem Sinn möglicherweise erhebliche, letztlich wohl sogar jede Kommunikation überhaupt eingegeben werden, weil sie sich als gehaltvoll im Sinn einer „ideellen Reproduktion der Gesellschaft“ erweisen könnte. So verstanden wäre freilich auch diese Bestimmung dem Einwand ausgesetzt, der Rundfunkfunktion nichts qualitativ Neues hinzuzufügen.

„Ideelle Reproduktion“ kann aber auch als Klärung, Befestigung und Fortführung einer gehaltvoll-exklusiven Identität begriffen werden, und zwar auch dort, wo als ihr Objekt die Gesellschaft vorgestellt wird, nicht also eine schon begrifflich stärker integrierte Gemeinschaft⁵⁹ oder ein Gemeinwesen. In diese Richtung weist die weitere Erläuterung „ideeller gesellschaftlicher Reproduktion“ als „Weltdeutung, Sinnstiftung oder Wertbegründung, -tradierung und -kritik“.⁶⁰ Das Grundproblem einer solchen Bestimmung der Kultur liegt darin, dass die Möglichkeit einer deutenden Vergewisserung der einen, jedenfalls auf gewisse Dauer gestellten gesellschaftlichen Identität dann schon vorausgesetzt wird. Diese Voraussetzung ist aber mit der ebenso weitreichenden wie irreversiblen Pluralisierung gesellschaftlicher Selbstbeobachtung nicht vereinbar. Ihr steht entgegen, dass unter den Bedingungen hochgetriebener funktionaler Differenzierung keine Position mehr auszumachen ist, von der aus das Selbstbild einer *Gesellschaft* – diese verstanden als Umwelt ihrer Funktionssysteme einerseits,

⁵⁶ Grimm, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42 (1984), S. 47 (60, 68 ff. m. w. N.), in Orientierung an dem strukturfunktionalistischen Kulturbegriff von Parsons

⁵⁷ Dazu Burkart, Niklas Luhmann: Ein Theoretiker der Kultur?, in: ders./Runkel (Hg.), Luhmann und die Kulturtheorie, Frankfurt a. M. 2004, S. 11 (17 f.)

⁵⁸ Heute etwa mit dem bei Marquard, Über die Unvermeidlichkeit der Geisteswissenschaften, in: ders., Apologie des Zufälligen, Stuttgart 1986, S. 98 ff., bezeichneten Ziel einer „geistwissenschaftlichen Kompensation“ der Entzauberung und narzisstischen Kränkung, die mit der naturwissenschaftlich-technischen, insbesondere auch informationstechnischen, Modernisierung über die Welt gekommen sei.

⁵⁹ Nach dem Modell der „Gemeinschaft des Geistes“ von Tönnies, Gemeinschaft und Gesellschaft (1887), Darmstadt 1991, S. 12: nach außen unterscheidbar, nach innen durch Lebensform und sie begründende Hintergrundüberzeugungen homogenisiert.

⁶⁰ Grimm, a. a. O. (Fn. 56), S. 60.



ihrer vielfältigen lebensweltlichen Wissensvorräte andererseits – erkannt werden könnte.⁶¹ Erkennbar sind innerhalb der Gesellschaft zwar vielfältige, unterschiedliche und veränderliche Gesellschaftsbilder. Deren aggregierte Gesamtheit kann sich aber nicht, auch nicht in der Figur der „pluralistischen Gesellschaft“, zu einer übergreifenden Identität verbinden. Die funktional differenzierte Gesellschaft ist notwendiger Bezugsrahmen jeder systemischen oder lebensweltlichen Identitätsbestimmung, selbst aber einer eigenen Identität nicht fähig.

Ein öffentlich-rechtlicher Kulturauftrag, dem zur Sicherstellung der „ideellen Reproduktion der Gesellschaft“ dennoch zugemutet würde, eine solche Identität vorauszusetzen, wäre überfrachtet. Im Programm des Public Service-Rundfunks könnte er daraufhin zu einer Art Identitätsoktroy verführen, aufgrund dessen konkurrierende Identitätsentwürfe ausgeblendet oder sonst unberücksichtigt bleiben würden. Daraus könnte sich dann eine exkludierende „Leitkultur“ als letztverbindlicher Maßstab der Programmgestaltung entwickeln; das duale System würde seinem endgültigen Zerfall in einen öffentlich-rechtlichen „nationalen Kulturrundfunk“ und einen weitgehend deregulierten, leitkulturell unerheblichen kommerziellen Rundfunk zur Formung und Befriedigung des Massengeschmacks („Proll-TV“ o. ä.) erneut näher rücken.⁶² Die Ziele der Differenzsteigerung, der Unterschiedspflege, der Kontrastverdeutlichung und mit alledem auch der Vielfaltsförderung in einem öffentlich-rechtlichen Gesamtprogramm würden dabei verfehlt. Der Kulturauftrag könnte die auch ihn einbindende Public Service-Funktion nicht mehr stützen, entfalten und zuspitzen, sondern würde ihr entgegenwirken. Er fände in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG keine verfassungsrechtliche Legitimation mehr. Nochmals: mit solchen Konsequenzen ist bei einer konkretisierende Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags auf das Ziel einer „ideellen Reproduktion der Gesellschaft“ keineswegs zwingend zu rechnen. Ein in dieser Weise verengter und zugespitzter Kulturauftrag kann aber andererseits eine solche Entwicklung auch nicht sicher ausschließen, er könnte sie womöglich sogar begünstigen.

Eine jüngere Deutung des Kulturauftrags gibt dessen eigenständige Maßstäblichkeit preis, verengt aber gerade damit das Feld beträchtlich, in dem weiterhin kulturelle Relevanz gefunden werden kann. Die bislang geltende Grundnorm des Kommunikations- und Medienverfassungsrechts, die Gewährleistung freier, umfassender und chancengleicher Meinungsbildung in personal-privaten wie kollektiv-öffentlichen Bezügen, wird hier fallengelassen. An ihre Stelle sei die „Sicherung kultureller Vielfalt“ als „Eigenwert“ zu setzen.⁶³ Wie die Erfüllung

⁶¹ Zu den daraus folgenden Problemen einer Beobachtung der Gesellschaft in der Gesellschaft *Baecker*, Kulturelle Orientierung, in: Burkhart/Runkel (Hg.), a. a. O. (Fn. 57), S. 58 (63 ff.).

⁶² Und damit das Ziel der von *Bullinger*, Medien, Pressefreiheit, Rundfunkverfassung, in: Badura/Dreier (Hg.), FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Tübingen 2001, S. 193 (205), empfohlenen Entwicklungsperspektive erreichen; zur Kritik *Rossen-Stadtfeld*, Verfassungsrechtliche Perspektiven des dualen Rundfunksystems, Medien&Kommunikationswissenschaft 2002, S. 481 (485 ff.).

⁶³ *Vesting*, Das Rundfunkrecht vor den Herausforderungen der Logik der Vernetzung, Medien&Kommunikationswissenschaft 2001, S. 287 (296 ff.); vgl. auch *ders.*, Prozedurales Rundfunkrecht, Baden-Baden 1997, S. 220 ff., 224 ff.; zur Kritik *Rossen-Stadtfeld*, a. a. O. (Fn. 62), S. 491 ff.

dieser Sicherungsaufgabe außerhalb des funktional auf die Meinungsbildungsfreiheit bezogenen Zusammenhangs der Kommunikationsfreiheiten aus Art 5 Abs. 1 GG bestimmt werden könnte, woran kulturelle Vielfalt außerhalb dieses Bezugs auf die Meinungsbildungsfreiheit zu messen wäre, worin also ein innerer Zusammenhang zwischen Programmkultur und kommunikationsverfassungsrechtlich erheblicher Vielfalt bestehen könnte, bleibt offen. Ein spezifisch kommunikationsverfassungsrechtlicher Maßstab für die Ermittlung kultureller Vielfalt steht nach dem Verzicht auf den Gewährleistungszusammenhang des Art. 5 Abs. 1 GG nicht zur Verfügung. Als Kultur wird dann das zu gelten haben, was nach *sonstigen* Maßstäben (unterstellter Massengeschmack, Schlichtheit, Geschwindigkeit, Sexappeal, Brutalität, „Starpower“ etc.⁶⁴) als interessant⁶⁵ eingestuft und zur Rezeption angeboten wird. Folgerichtig wird dem Rundfunkrecht empfohlen, sich auf die „Selbstreproduktion des Rundfunks und der Medienwirtschaft einzulassen“.⁶⁶ In der Tat werden jene dritten Maßstäbe in erster Linie medienökonomisch bestimmt, anhand deren nun die kulturelle Relevanz von Programmangeboten zu beurteilen sein soll. Ein eigenständiger öffentlich-rechtlicher Kulturauftrag mit spezifisch rundfunkrechtlicher Steuerungswirkung verliert sich dabei im Ungreifbaren.

Rechtlich noch ungesichert erscheint die Bedeutung eines öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags im Bereich neuer Übertragungstechniken, neuer Dienste und neuer Kommunikationsnetze. Solche Techniken, Dienste und Netze bewirken zwar eine unabsehbare Ausdehnung des Entfaltungsraums gesellschaftlicher Kommunikation. Auch erzeugt die dort sich vernetzende Online-Kommunikation ein hohes und weiter steigendes Maß an gegenständlich-thematischer, meinungsmäßiger und stilistisch-modaler Vielfalt. Es handelt sich aber zunächst nur um Vielfalt an sich, nicht um Vielfalt für viele oder alle. Vielfalt an sich bleibt solange nur möglich und zufällig, wie sie nicht systematisch erschlossen und daraufhin dann tatsächlich wahrgenommen werden kann. Die Erschließung und Vernetzung komplexer gesellschaftlicher Kommunikation ist außerordentlich voraussetzungsvoll. Deshalb werden die Entdeckungs-, Analyse-, Synthetisierungs-, Ergänzungs- und Orientierungsleistungen, von denen die Zugänglichkeit und damit der Fortbestand einer lebendigen und reichen gesellschaftlichen Kommunikation auch online immer stärker abhängen, im Verlauf der medientechnischen und medienstrukturellen Entwicklung immer wichtiger.⁶⁷ Ein auf Differenzsteigerung, Kontrastverstärkung und Unterschiedspflege gerichteter

⁶⁴ Vesting, a. a. O. (Fn. 63), S. 291 f., 299 f.

⁶⁵ Diese Deutung des Kulturauftrags bezieht sich auf einen systemtheoretischen Ansatz, für den Kultur den Gesichtspunkt bezeichnet, unter dem einer interessierten Beobachtung alles mit allem vergleichbar wird, s. Luhmann, Die Gesellschaft der Gesellschaft, Bd. 1, Frankfurt a. M. 1997, S. 409 ff., 587 f.; ausführlich Baecker, Wozu Kultur?, Berlin 2000.

⁶⁶ Vesting, a. a. O. (Fn. 63), S. 298.

⁶⁷ Trute, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), S. 216 (230 ff., 249 ff.); Holznagel, a. a. O. (Fn. 9), S. 39 ff., 118 ff.; Hoffmann-Riem, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, Baden-Baden 2000, S. 136 ff., 311 ff.; Rossen-Stadtfeld, a. a. O. (Fn. 62), S. 484 f.; Weiss, „Gewaltige Kultivierungsleistung“. Entwicklungsperspektiven der Medienpolitik, epd medien Nr. 78 v. 06.10.2004, S.18 ff.; s. auch o. bei Fn. 55



Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erweist sich auch im Hinblick hierauf als notwendige normative Stütze der Meinungsbildungsfreiheit.

Ohne eine funktionsbezogene Bestands- und Entwicklungsgarantie⁶⁸ könnte der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Pflichtenbindung nicht genügen, von deren produktiven Erfüllung und Fortentwicklung inzwischen die verfassungsrechtliche Legitimation des dualen Systems abhängt. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie erfasst deshalb auch die besondere kulturelle Fortführung dieser Bindung in den Online-Bereich hinein. Den kommerziellen Anbietern müssen im Dualen System weiterhin qualitätsbezogene Nachlässe zugestanden werden. Die Ausweitung des kommerziellen Angebots, wie sie durch die Digitalisierung bereits möglich ist, und eine weitere Ausweitung dieses Angebots in das Netz hinein, mit der mittelfristig gerechnet werden muss, ändern hieran nichts; das Problem strukturell bedingter Defizite im kommerziellen Angebot wird sich dabei noch verschärfen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bleibt damit primärer Adressat der verfassungsrechtlich begründeten Vielfaltsverpflichtung. Er muss zu deren Erfüllung aber auch instand gesetzt werden, gerade auch unter den Bedingungen eines immer stärker netzgestützten Mediensystems.

Der Entwicklungskorridor wird hier nicht verlassen, innerhalb dessen der öffentlich-rechtliche Rundfunk von Anfang an seinen Public Service-Charakter selbst bestimmt und konkretisiert hat.⁶⁹ Dieser Korridor verlängert sich in eine zunehmend digitalisierte, netzgestützte Zukunft hinein.⁷⁰ Deshalb bleibt es auch in diesem Bereich bei einer für die herkömmlichen Übertragungswege länger schon gefundenen Erkenntnis: der Public Service-Funktion sind normativ Ziele vorzugeben, zugleich ist aber auch normativ sicherzustellen, dass sie „rundum“ machtfern⁷¹ wahrgenommen werden kann.⁷² Sie muss also im Zusammenspiel fremdgesetzter rechtsnormativer und selbstgesetzter professioneller Maßstäbe immer wieder neu konkretisiert, ausgerichtet und verwirklicht werden. Die Notwendigkeit professioneller Feinsteuerung besteht in besonderem Maß für einen öffentlich-rechtlichen Kulturauftrag, dem das Ziel der Differenzsteigerung, Kontrastverstärkung und Unterschiedspflege vorgegeben ist. Bei diesem Ziel sind unübersichtliche und veränderliche Steuerungslagen zu erwarten. Im Rahmen der Konzeption „regulierter Selbstregulation“ werden hierfür geeignet erscheinende Steuerungstechniken erörtert, sie sind z. T. auch schon umgesetzt worden.⁷³

⁶⁸ BVerfGE 74, 297 (350f.); 83, 238 (298)

⁶⁹ Hoffmann-Riem, Medienregulierung als objektiv-rechtlicher Grundrechtsauftrag, Medien&Kommunikationswissenschaft, 2002, S. 175 (192)

⁷⁰ Eifert, Primatenlehre. Funktionsauftrag: Funktionserfüllung als Auftrag und Aufgabe, epd medien Nr. 11 v. 12.02. 2000, S. 3 (5); in die gleiche Richtung auch Weiss, a. a. O. (Fn. 67), S.18 ff.

⁷¹ Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, München 1985, S. 335

⁷² Vgl. auch Hoffmann-Riem, Medienregulierung als objektiv-rechtlicher Grundrechtsauftrag, Medien&Kommunikationswissenschaft, 2002, S. 175 (192)

⁷³ Einen Überblick vermitteln die Beiträge in: Die Verwaltung, Beiheft 4/2001, Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates; zu einem besonders avancierten Modell Rossen-Stadtfeld, Die Konzeption Regulierter Selbstregulation und ihre

Die neuere Rundfunkgesetzgebung sucht diesen Weg zunehmend einzuschlagen,⁷⁴ ein wichtiges Mittel hierbei sind die nun gesetzlich erwarteten Selbstverpflichtungserklärungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Zwar ist die gesetzliche Auferlegung⁷⁵ solcher Selbstverpflichtungserklärungen mit überschießenden Beweggründen und Zielen verbunden gewesen.⁷⁶ Doch erscheint das hier gewählte Mittel regulierter Selbstregulierung nicht nur verfassungsrechtlich unbedenklich, sondern auch sinnvoll, insbesondere im Hinblick auf den so schwer umzusetzenden wie zu kontrollierenden öffentlich-rechtlichen Kulturauftrag. Das gebührenfinanzierte Public Service-Medium steht gerade auch insoweit in einer durch Art. 5 Abs. 1 GG begründeten und durch das Rundfunkrecht konkretisierten Pflichtenbindung. Ob und wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk dieser Bindung gerecht wird, ist nicht durch ihn selbst, sondern in der Kommunikation der Gesellschaft zu beurteilen, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit ermöglicht, stützt und fortführt; keinesfalls überlässt das Verfassungsrecht die Erfüllung des Public Service-Auftrags, also die Bestimmung der „dienenden Freiheit“, etwa allein dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dieser hat sich seiner daraus folgenden Gemeinwohlfunktion und öffentlichen Verantwortung deshalb auch effektiv zu stellen. Das heißt auch, dass er sich dieser Kontrolle bereitwillig so weit wie möglich öffnen muss, ihr im wohlverstandenen eigenen Interesse

Ausprägung im Jugendmedienschutz, AfP 2004, S.1 ff.; vgl. auch *Groß*, Selbstregulierung im medienrechtlichen Jugendschutz am Beispiel der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen, NVwZ 2004, S. 1393 ff.

⁷⁴ Dass und wie gut „regulierte Selbstregulierung“ eingerichtet werden kann, zeigt das neue Deutsche-Welle-Gesetz. Hier sind heteronome Ermöglichung bzw. Zielgebung einerseits und autonome Gestaltungs- sowie Fortentwicklungsspielräume andererseits in ein produktives Verhältnis zueinander gesetzt, das den normativen Anliegen des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG in gerecht zu werden verspricht; so auch *Stock*, a. a. O. (Fn. 20), S. 96 ff. In der Finanzierungsfrage zeigt sich das Gesetz demgegenüber engherzig. Eine nach sachlichem Umfang und zeitlicher Dauer weitergehenden Entscheidungsfreiheit in Finanzierungsfragen hat sich der Gesetzgeber verweigert, der Unterschied zwischen einem staatsunabhängigen Public Service-Rundfunk und einer Staatsbehörde könnte hier unterschätzt worden sein; dazu *Kammann*, *Mondo amicale*, epd medien Nr. 86 v. 03.11.2004, S. 3 ff.

⁷⁵ § 11 Abs. 4 RfStV; s. dazu auch schon o. Fn. 4

⁷⁶ Die Begründung zum 7. RfÄndStV, a. a. O. (Fn. 13), § 11 Abs. 5 (S. 8), verweist auf politische „Erwartungen an eine Präzisierung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags“; die Protokollerklärung des Freistaats Sachsen zum RStV will die Prüfung vorbehalten wissen, ob die „Fernseh- und Hörfunkprogramme der in der ARD zusammengefassten Rundfunkanstalten staatsvertraglich zu regeln sind“. Damit sind Einsparungs- und Strukturreformkonzepte gemeint, wie sie zuerst von *Bullinger*, *Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks. Wege zu einem Funktionsauftrag* (Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung), Gütersloh 1999, entwickelt und von den Ministerpräsidenten *Stoiber*, *Milbradt* und *Steinbrück* 2003 insbesondere mit Blick auf die kulturell anspruchsvollen und Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefordert worden sind. Zwar wäre eine staatsvertragliche Normierung derartiger Konzepte nicht mehr von der Pflicht zur Vorgabe einer „positiven“ gesetzlichen Ordnung des Rundfunkwesens (BVerfGE 57, 295 [321]) gedeckt und im Hinblick auf die Staatsfreiheit des Rundfunks verfassungswidrig, so *Eifert*, a. a. O. (Fn. 9), S. 66 f. Das Drohpotential der diesbezüglichen Forderung ist gleichwohl beträchtlich und wird durch die offene Politisierung des letzten Gebührenanpassungsverfahrens noch gesteigert, zu letzterem s. *Kammann*, *Tutti quanti. Gebührenverfahren und Verfassungs-Verständnis*, epd-medien Nr. 76 v. 29.09.2004, S. 3 ff.; *ders.*, *Kannitverstan. Die Gebührenentscheidung der Länder: das falsche Modell*, epd-medien Nr. 80 v. 13.10.2004, S. 3 ff. Zu allem *Stock*, a. a. O. (Fn. 20), S. 69 ff., 75 ff., m. w. N.



und aus eigenem Antrieb entgegenkommen sollte.⁷⁷ An diesem Maßstab gemessen erscheinen die Steuerungs- und Transparenzeffekte der Selbstverpflichtungserklärung durchaus noch steigerungsfähig. Der Sinn solcher Erklärungen liegt nicht in einer wohlkalkulierten Mischung von Selbstlob und guten Absichten. Der Funktion und dem Ansehen des Public Service-Mediums wäre besser gedient, wenn künftige Festlegungen nicht nur erheblich genauer, sondern auch noch stärker quantifizierend vorgenommen würden. Das ist praktisch auch durchaus möglich, zu denken wäre etwa an Qualitätskennziffern in Bezug auf Sendezeitanteile, Erstausstrahlungen, Eigenproduktionsquoten, Genrevielfalt oder Werbefreiheit.⁷⁸ Solche quantifizierenden Selbstfestlegungen dürften auch eher als extern vorgegebene Quoten⁷⁹ dem Ansatz des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags entsprechen, Differenzsteigerung, Kontrastverdeutlichung und Unterschiedspflege in erster Linie von professioneller, funktional gebundener Selbststeuerung zu erwarten.

Die bislang bereits vorliegenden Selbstverpflichtungen können allerdings die Sorge keineswegs schon hinreichend beseitigen, dass ein differenzorientierter Kulturauftrag im Kampf um Quoten und Ratings über das verfassungsrechtlich zulässige Maß verdinglicht, bereichsbezogen kleingearbeitet und in den Hintergrund gerückt wird. Deshalb sei noch einmal wiederholt: Richtig verstanden darf der Kulturauftrag nicht segmentalisiert, auf bestimmte Programmteile sowie -plätze festgelegt und bestimmten Publika vorbehalten werden. Er muss das gesamte Programmangebot in allen seinen Teilen und Dimensionen erfassen und seine Verwirklichung muss grundsätzlich alle Rezipienten zu erreichen suchen, soll der Meinungsbildungsfreiheit unverkürzt Rechnung getragen werden.

⁷⁷ In der Perspektive des Rundfunk(verfassungs)rechts, das neuen Steuerungsproblemen mit avancierten Instrumenten der regulierten Selbstregulation zu begegnen sucht, handelt es sich hierbei um eine Selbstverständlichkeit. Auf sie hinzuweisen erscheint gleichwohl nicht überflüssig, wenn die erste erläuternde Bemerkung des WDR-Intendanten zu den neuen Selbstverpflichtungserklärungen in dem Hinweis besteht, diese seien als „erpresste Eigeninitiativen“ charakterisiert worden, s. *Pleitgen*, „Säule des Kulturlebens“, epd medien Nr. 5 v. 22.01.2005, S. 23 (24).

⁷⁸ *Weiss*, a. a. O. (Fn. 67), S. 21

⁷⁹ Die freilich nicht ohne weiteres schon verfassungs- oder gemeinschaftswidrig wären, sondern bei einer entsprechenden Begründung und Ausgestaltung Teil der verfassungsrechtlich verlangten „positiven Ordnung“ des Rundfunks sein könnten, so *Hoeren*, Rechtliche Fragen der Einführung einer Hörfunkquote zu Gunsten neuer, deutschsprachiger Musiktitel, MMR 2003, Beil. 8, S. 1 ff., der in der rundfunkpolitischen Bewertung aber zu optimistisch-wohlwollend ist, wie die Kritik von *Grabowski*, Man produziert deutsch, epd medien Nr. 94 v. 01.12.2004, S. 10 ff., an der Deutschquote zeigt; zur Diskussion s. noch *Stölzl*, a. a. O. (Fn. 24); *Roether*, Aneinander gekettet, epd medien Nr. 97 v. 11.12.2004, S. 3 ff.

ISSN 0945-8999

ISBN 3-934156-95-9