

Gegenstände nur der ermäßigte Umsatzsteuersatz für Kunstgegenstände erhoben wird.³⁰⁸

7. Die Enquete-Kommission empfiehlt den Ländern, die Ausbildung von Kantoren und Kirchenmusikern an staatlichen Hochschulen und damit die Musikpflege der Kirchen insgesamt zu fördern. Auch die Ausbildung von sogenannten B-Kirchenmusikern bzw. bachelors of music in church music soll an staatlichen Musikhochschulen angeboten werden.
8. Die Enquete-Kommission empfiehlt Bund, Ländern und Kommunen zu prüfen, wie das Offenhalten touristisch genutzter, kunsthistorisch bedeutsamer Orte gefördert werden kann. Dies kann zum Beispiel durch die Auflegung eines Förderprogramms der Länder unterstützt werden, das präventive Maßnahmen wie den Einbau von Sicherheitstechnik erleichtert.
9. Die Enquete-Kommission empfiehlt Bund und Ländern ein Förderprogramm für die Restaurierung und Instandsetzung von historischen Orgeln aufzulegen.

3.2.2 Kulturauftrag und kulturelle Tätigkeit des Rundfunks

Vorbemerkung

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.

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 Kinder- und 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)

³⁰⁸ Vgl. Kirchengutachten, S. 239f. (Kommissionsdrucksache 15/414b); Liturgische Gegenstände wie Altäre, Ambonen etc. sind nicht als Gebrauchsgegenstände, sondern als nicht reproduzierbare Kunstwerke zu charakterisieren. Eine Änderung der bisherigen Praxis, wie sie z. Z. in einigen Fällen streitig ist, hätte fatale Auswirkungen für die künstlerische Ausstattung der Kirchen.

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

A) Bestandsaufnahme

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

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 Meinungsvielfalt 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.

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 öffent-

lich-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 allgmeinbildende 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.

Selbstverpflichtungen und Beschlüsse der Rundfunkanstalten und ihre Durchsetzungskraft

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben – erstmals am 30. September 2004 – programmliche Selbstverpflich-

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 öffentlichen-rechtlichen, mit Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar.“

³¹⁷ Ebd.

³¹⁸ Vgl. BVerfGE 73, 118, 155.

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.

tungserklärungen 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

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. Zugespitzt 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.

Kulturelle Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Deutschlandradio, Bayerischer Rundfunk – BR, Hessischer Rundfunk – hr, Mitteldeutscher Rundfunk – mdr, Norddeutscher Rundfunk – NDR, Radio Bremen, Rundfunk Berlin-Brandenburg – rbb, Saarländischer Rundfunk – SR, Südwestdeutscher Rundfunk – SWR, Westdeutscher Rundfunk – WDR und Zweites Deutsches Fernsehen – ZDF sowie das ARD-Gemeinschaftsprogramm „Das Erste“) senden täglich Hunderte von Programmstunden im Hörfunk und Fernsehen. Das Auslandsfernsehen Deutsche Welle (DW) ist ein bedeutender Faktor für die Vermittlung deutscher Kultur in der Welt. Ergänzt wird das Programmangebot der genannten Rundfunkanstalten durch das deutsch-französische Fernsehprogramm arte, das deutsch-österreichisch-schweizerische Fernsehprogramm 3sat sowie die Gemeinschaftsprogramme von ARD und ZDF Phoenix und Kinderkanal (KI.KA).

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind Bestandteil des kulturellen Lebens in Deutschland. Sie bieten kulturelle Programmangebote, mit denen sie einerseits die Gesamtbevölkerung, andererseits unterschiedliche kulturelle Milieus, darunter auch solche mit sogenannten klassisch humanistischen Bildungsniveaus bedienen wollen. Für Letztere spielen die von ihnen ak-

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)

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.“

zeptierten Programmteile trotz erkennbarer Reduzierung eine bedeutende Rolle.

Deutschlandradio Kultur hat sich als spezielles Kulturradio mit dem täglichen mehrstündigen Kulturmagazin „Radiofeuilleton“ profiliert sowie mit weiteren Sendungen zur Kultur- und Kulturpolitikberichterstattung. Daneben werden in Deutschlandradio Kultur Konzerte gesendet. Mit Veranstaltungen wie „Debüt im Deutschlandradio“ fördert Deutschlandradio Kultur explizit junge Künstler, indem diese Auftrittsmöglichkeiten erhalten und die Konzerte dann auch gesendet werden.

Sowohl arte als auch 3sat haben ein eigenes, ausdrücklich auf Kunst und Kultur zugeschnittenes Profil. In beiden Sendern wird an Werktagen zur Hauptsendezeit ein Kulturmagazin gesendet. Die Landesrundfunkanstalten weisen im Hörfunk ein breites Spektrum an Programmen auf. Dabei gibt es jeweils zumindest eine sogenannte Kulturwelle, das heißt ein Hörfunkprogramm mit einem spezifischen Kulturprogramm.³²⁹ Ein Beispiel hierfür ist WDR 3 mit einem ausgeprägten Profil im Bereich der sogenannten Ernsten Musik. Von den Hörfunksendern werden Hörspiele – als rundfunkspezifische literarische Gattung –, Konzerte, Features, Portraits, Diskussionen usw. gesendet. In den Dritten Fernsehprogrammen werden wöchentliche Kulturmagazine gesendet, die sich speziell mit Kultur und Kulturpolitik aus dem Sendegebiet befassen.³³⁰ Ferner gibt es ein Angebot an Literaturmagazinen.³³¹ Darüber hinaus bieten die Dritten Programme Sendeplätze für anspruchsvolle Fernsehfilme. Sie sind längst nicht mehr nur im Sendegebiet, sondern über Kabel oder Satellit fast im gesamten Bundesgebiet empfangbar. Im Gemeinschaftsprogramm der ARD „Das Erste“ sowie im ZDF finden sich ebenfalls Kultur- und Literaturmagazine³³² sowie anspruchsvolle Fernsehfilme, Kabarettensendungen und hochwertige Dokumentarfilme.

Vertieft werden die Kulturangebote in Hörfunk und Fernsehen durch programmbegleitende Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. So bot beispielsweise die ARD auf den Onlineseiten „schiller.ard.de“ ein umfassendes, programmbegleitendes Informationsangebot zum Schillerjahr 2005 an. Ferner können im Internet zahlreiche Informations- und Kulturbeiträge als Podcast und Stream angesehen oder heruntergeladen werden. Zuschauer, die einen Kulturbeitrag im Fernsehen oder Hörfunk verpasst haben, können diesen

³²⁹ Bayern2Radio, Bayern4Klassik, hr 2 Kultur, mdr Figaro, NDR Kultur, Nordwestradio, kulturradio vom rbb, SR 2 KulturRadio, SWR 2, WDR 3, WDR 5.

³³⁰ z. B. capriccio (Bayerisches Fernsehen), Hauptsache Kultur (hr-Fernsehen), artour (mdr Fernsehen), Kulturjournal (NDR-Fernsehen), Stilbruch (rbb-Fernsehen), Kulturspiegel (SR-Fernsehen), Landeschau Kultur (SWR-Fernsehen für Baden-Württemberg), Landesart (SWR-Fernsehen für Rheinland-Pfalz), Nachtkultur (SWR-Fernsehen), west.art (WDR-Fernsehen).

³³¹ z. B. Lesezeichen (Bayerisches Fernsehen), Fröhlich Lesen (hr-Fernsehen), quergelesen (rbb-Fernsehen/KIKA), Bücherjournal (NDR-Fernsehen), Literatur im Foyer (SWR-Fernsehen).

³³² ARD: titel, thesen, temperamente (ttt), Druckfrisch; ZDF: Aspekte; Lesen!

so für eine gewisse Zeit nach der Ausstrahlung im Internet abrufen.³³³ Die Möglichkeiten des Internets und des zeitsouveränen Abrufs bieten somit auch für die Kulturvermittlung große Chancen, insbesondere auch für die Ansprache junger Menschen.

Klangkörper

Die 21 Klangkörper der Rundfunkanstalten (zum Beispiel Radiosinfonieorchester, Chöre, Bigbands) sind ein elementarer Bestandteil des Kulturauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Die Sinfonieorchester der Rundfunkanstalten spielen im Durchschnitt 70 bis 80 Konzerte pro Jahr, vor allem in der jeweiligen Sitzregion. Alle Klangkörper sehen sich den Werken der neuen Musik und Uraufführungen besonders verpflichtet, ebenso dem selten gespielten Repertoire; regelmäßig werden Auftragswerke vergeben. Jedes Konzert wird live oder zeitversetzt übertragen; sodass es durchschnittlich 46 Rundfunkübertragungen pro Monat gibt. Die meisten Rundfunkanstalten haben für Orchester, Chor und Leitungsebene ca. 100 bis 150 Planstellen; die Kosten der Klangkörper machen im Gesamtetat der Rundfunkanstalten zwischen 2,37 Prozent und 3,05 Prozent aus.³³⁴

Die Klangkörper haben nach allgemeiner Auffassung unter anderem die Aufgabe, ein möglichst breit gefächertes und vielfältiges Repertoire zu pflegen, als Förderer zeitgenössischer Musik zu fungieren, eigene Standards für musikalische Interpretationen zu setzen, die kulturelle Bildung zu pflegen und als Kooperationspartner für private Veranstalter, Theater und bei CD-Produktionen zu dienen. Die Klangkörper geben Konzerte in der gesamten Fläche ihres Sendegebietes und erreichen so ein breites Publikum. Dadurch finden Konzerte auch an jenen Orten statt, die ansonsten von Klangkörpern nicht aufgesucht würden.

Unter diesen Aufgaben gewinnt die Vermittlung kultureller Bildung zunehmend an Bedeutung. Fast alle Klangkörper haben eigene Abteilungen für Jugendarbeit, pflegen Kooperationen mit Schulen und Jugendorchestern und verknüpfen ihre Arbeit mit Sendungen für Kinder und Jugendliche. Die Aktivitäten in diesem Bereich sind vielfältig und insbesondere bei Zuhörergruppen wichtig, die den Besuch eines klassischen Konzertes scheuen.

Die Setzung weiterer Schwerpunkte ist in diesem Zusammenhang zu erwägen, zum Beispiel exklusive, im Radio zu erlebende Live-Aufnahmen, Interpretationen und Werkvergleiche.

³³³ Vgl. die Online-Mediatheken, die ZDF und ARD ab der zweiten Jahreshälfte 2007 ins Internet einstellen und die eine Auswahl der im Fernsehen ausgestrahlten Sendungen sieben Tage lang vorhalten.

³³⁴ Vgl. schriftliche Stellungnahmen der Rundfunkanstalten zum Fragenkatalog „Kulturauftrag und kulturelle Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“. (Kommissionsdrucksachen 16/130–136, Kommissionsdrucksache 16/172)

Der Rundfunk als Kulturveranstalter und -förderer

Die Rundfunkanstalten treten aber auch als Veranstalter und Förderer von Kulturveranstaltungen und -projekten auf. Sie fördern den musikalischen Nachwuchs durch Wettbewerbe, Förderpreise und Kompositionsaufträge, veranstalten eigene Konzerte und fördern Musik- und Literaturfestivals. Durch eigene Serien, Fernsehfilme und Dokumentationen erweitern sie die Fernsehkultur; durch die Beauftragung von Fremdfirmen bei Produktionen unterstützen sie die Filmwirtschaft.

Die ARD dokumentierte ihr Engagement im Bereich des Films jüngst im ARD-Filmbuch.³³⁵ Darin stellt sie beispielsweise fest, dass allein im Ersten im Jahr 2006 auf 960 Terminen Filme der ARD-Gemeinschaftseinrichtung Degeto ausgestrahlt wurden, was ca. ein Viertel des Gesamtprogramms im Ersten ausmacht.³³⁶ Die Degeto verfügte in 2006 über ein Finanzvolumen für Fiktionales (Produktion Fernsehfilme, Vor- und Hauptabendserien, Telenovelas und Lizenzeinkäufe) in Höhe von 330 Mio. Euro. Die Landesrundfunkanstalten in der ARD zahlten 2006 insgesamt knapp 29,7 Mio. Euro für die Länderfilmförderung und wandten kumuliert knapp 189 Mio. Euro selbst für fiktionale Produktionen und Koproduktionen auf.³³⁷ 2007 ist die ARD an 61 Kinokoproduktionen beteiligt.³³⁸

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,

³³⁵ ARD-Filmbuch (2007); vgl. www.daserste.de/service/filmbuch.asp.

³³⁶ Ebd., S. 34; in 2006 wurden im Ersten 1 888 Stunden Filme (ohne Serien, inkl. Dokumentarfilme) ausgestrahlt (vgl. S. 139), davon 1 195 Stunden Kaufproduktionen (63 Prozent) und 693 Stunden Eigen- und Koproduktionen (37 Prozent) (vgl. S. 141).

³³⁷ Ebd., S. 114f., in den 189 Mio. Euro sind die Aufwendungen des SWR für ausschließlich eigene fiktionale Produktionen mangels einer Angabe noch nicht berücksichtigt.

³³⁸ Ebd., S. 126–128.

- 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.

Kulturbezogene Regelungen für den privaten Rundfunk

Für den privaten Rundfunk gibt es nur wenige auf einen Kulturauftrag bezogene Vorgaben durch den Gesetzgeber. Gemäß § 41 Abs. 2 RStV sollen private Vollprogramme „zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum mit einem angemessenen Anteil an Information, Kultur und Bildung beitragen.“ § 25 Abs. 4 RStV schreibt den privaten Vollprogrammen vor, in ihren Regionalfenstern „Ereignisse des kulturellen Lebens“ darzustellen. Nach eigener Einschätzung kommen private Sender diesem Auftrag vor allem durch die Vermittlung von Alltagskultur nach, also durch Reportage-, Dokumentations- und Wissenssendungen. Die Drittsendezeitrichtlinie des Rundfunkstaatsvertrages verpflichtet die privaten Rundfunkunternehmen darüber hinaus, „Fensterprogramme“ zur aktuellen und authentischen Darstellung der Ereignisse des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens in dem jeweiligen Land aufzunehmen. Der Hauptprogrammveranstalter hat organisatorisch sicherzustellen, dass die redaktionelle Unabhängigkeit des Fensterprogrammveranstalters gewährleistet bleibt.

Auch wenn der private Rundfunk keinen expliziten Kulturauftrag zu erfüllen hat, lassen sich aus dem hohen Stellenwert des Fernsehens im Alltagsleben der Menschen eine Verantwortung für die Kultur in Deutschland und ein kultureller Auftrag ableiten, die über das Ausstrahlen von Programmen externer Veranstalter hinausgehen.³⁴⁰ Der private Rundfunk nimmt diese zum Beispiel wahr, wenn er bei der Produktion von Fernsehfilmen auf Qualität achtet.

Der private Rundfunk ist eine engere Verbindung mit der Tonträgerindustrie eingegangen. Das spiegelt sich in ini-

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

³⁴⁰ Vgl. Gernot Schumann, Direktor der Unabhängigen Landesanstalt für Rundfunk und neue Medien Schleswig-Holstein im Expertengespräch vom 9. Mai 2005 zum Thema „Rolle der privaten Medien für die Kultur“, (Kommissionsdrucksache 15/520). Immerhin schreiben einige Landesmediengesetze auch den privaten Programmen einen kulturellen Auftrag zu. – Vgl. dazu den Kommentar der Bertelsmann-Studie „Kommunikationsordnung 2010“: „Selbstkontrolle bedeutet keinen Rückzug der Medien aus ihrer gesellschaftlichen Verantwortung. Auch in einer liberalen und wettbewerbsorientierten Medienordnung stellt sich die Frage nach einer gesellschaftsverträglichen Gestaltung der Medienangebote. [...] Fernsehen, ob öffentlich-rechtlich oder privat-rechtlich organisiert, wird [...] seine publizistische, sprich: gesellschaftspolitische Bedeutung behalten.“

gen Formaten wider, in denen insbesondere populäre Musik dargeboten wird.

Mit „MTV“ und „VIVA“ sind Sender auf dem Markt, für die Musik wesentlicher Bestandteil des Programms ist. Mit den Videoclips ist eine eigenständige Kunstform entstanden, die ihrerseits in Wechselwirkung mit der zeitgenössischen bildenden Kunst steht.

Mit dem „Klassik-Radio“ gibt es einen privaten Hörfunksender, der sich mit diesem spezifischen Angebot an breitere Schichten der Bevölkerung richtet, als es die entsprechenden Programme der öffentlich-rechtlichen Sender tun.

Über das bestehende Angebot hinaus sollten die privaten Rundfunksender ihr Kulturangebot ausweiten und so möglichst vielen Menschen den Zugang zu Kunst und Kultur ermöglichen. Vor allem mit Blick auf deren verbreitete Nutzung ist die Frage des Kunst- und Kulturangebots der privaten Fernsehsender von öffentlichem Belang.

B) Problembeschreibung

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.

Im Bereich des Hörfunks liefern Deutschlandfunk und Deutschlandradio Kultur, aber auch die Kulturwellen der Landesrundfunkanstalten, wie zum Beispiel WDR 3 und SWR 2, erfreuliche Beispiele dafür, dass eine qualitätsorientierte Programmgestaltung durchaus die Hörerresonanz steigern und gerade jüngere Hörer gewinnen kann. In den vergangenen Jahren wurde die Kulturberichterstattung in beiden Programmen des Deutschlandradios erweitert. Mit Programminnovationen wie Kurzhörspielen, zusätzlichen Programmflächen für Literaturrezensionen, einer kontinuierlichen Museumsberichterstattung oder dem täglichen sechsstündigen Radiofeuilleton wurden moderne und anspruchsvolle Programminhalte entwickelt. Die vom Deutschlandradio Kultur entwickelte einstündige Sendung „Fazit – Kultur vom Tage“, in der unter anderem Ausstellungseröffnungen, abendliche Premieren, neu vorgestellte Bücher und kulturpolitische Fragestellungen besprochen werden, wird mittlerweile von einigen Kulturprogrammen der Landesrundfunkanstalten übernommen.

Auch im Fernsehen gibt es Beispiele für ein anspruchsvolles Programm. Zu ihnen gehören Formate wie „ttt – titel thesen temperamente“ (ARD), „Aspekte“ (ZDF), „Kulturzeit“ (3sat) und „Tracks“ (arte) und Dokumentationen wie „Holocaust-Denkmal Berlin“ (ARD). Zu nennen sind auch die Live-Übertragung von „Le Nozze di Figaro“ (ARD) aus Salzburg und die Büchersendungen „Druckfrisch“ (ARD), „Lesen!“ (ZDF) und „Literatur im Foyer“ (SWR/3sat), das „Philosophische Quartett“ (ZDF)

und der „WDR-Rockpalast“. Hinzu kommen eine Vielzahl weiterer Sendungen zum Thema Reisen, Kino- und Musikmagazine, Religion und Kulturgeschichte, Wissenschaft, Dokumentation sowie die unzähligen hochwertigen Fernsehspiele und Hörspiele als originäre Genres des Rundfunks. Auch findet sich ein breites Programm mit kulturellem Anspruch in den Online-Angeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

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“ (Kommissionsdrucksache 15/519)

³⁴² Ebd., S. 2.

³⁴³ Ebd.

Die Verlagerung der Kultur in die Nebenprogramme von ARD und ZDF

Die Kultur wird in zunehmendem Maße aus den Hauptprogrammen von ARD und ZDF in Nebenprogramme wie 3sat, arte und die dritten Programme verlagert. So machte 2004 der Anteil von Kultur an der täglichen Gesamtsendezeit 2,5 Prozent in der ARD und 4,2 Prozent im ZDF aus; in den sieben dritten Programmen lag der Anteil dagegen bei 6,5 Prozent, bei den Gemeinschaftssendern arte und 3sat bei 27,2 bzw. 27,4 Prozent und bei BR alpha und Phoenix bei 16,7 bzw. 15,6 Prozent.³⁴⁴ Begründet wird dies vor allem mit der schwierigeren Akzeptanz komplexer kultureller Beiträge im Hauptprogramm. Natürlich bieten kulturelle Spartenprogramme auch Chancen und liefern hohe Qualität. Jedoch erreichen arte, 3sat und BR alpha weniger als 3 Prozent der Fernsehzuschauer; damit richtet sich der Großteil der Kultursendungen nicht mehr an das breite Publikum. Anstatt Kultur in den Referenzmedien des ZDF und des Ersten Programms stark zu machen, wird sie in die Zielgruppensender und Nebensendezeiten verlagert und dem großen Publikum nur in kleinen Portionen angeboten.³⁴⁵ Einige erfolgreiche Ausnahmen, wie etwa die Renaissance der Literatursendungen oder Sendungen über Reisekultur, können diesem Eindruck nur bedingt entgegenwirken.

Um ihre Relevanz und Legitimation als Leitmedien zu erhalten, müssen die Vollprogramme von ARD und ZDF eine Vielzahl von Zuschauern zu erreichen suchen. Nur so kann eine Marginalisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vermieden werden. Aber auch in den Vollprogrammen sollen gezielt stärkere kulturelle Akzente gesetzt werden, um die Chance zu nutzen, neue und auch junge Bevölkerungsschichten an kulturelle Inhalte heranzuführen.

Eine reine Quotenorientierung ist gerade im Bereich der Kultur nicht angemessen. Einschaltquoten allein dürfen keine Indikatoren zur Messung der gesellschaftspolitischen Relevanz einer Sendung sein. Gerade Kultursendungen sind oftmals von dem sich gegenseitig verstärkenden Effekt bedroht, dass eine schlechte Quote die Verschiebung auf einen schlechteren Sendeplatz zur Folge hat, was wiederum zu noch weniger Zuschauern führt. Hinzu kommt das Problem der Messungenauigkeit bei ohnehin geringer Einschaltquote: Marktanteile von unter einem Prozent können nicht verlässlich gemessen werden.³⁴⁶

Angesichts der Digitalisierung und der damit verbundenen Verbreiterung des Programms wird es umso wichti-

³⁴⁴ Vgl. Presse-Programm-Service (2005), (Kommissionsmaterialie 15/107a); Nach Auffassung des Presse-Programm-Service umfasst der Begriff „Kultur“ im Fernsehen Folgendes: „Literatur, Malerei, Bildende und Darstellende Kunst, Architektur, Geschichte und Archäologie, Geisteswissenschaften, Klassisches und modernes Theater, Schauspiel, Tragödie, Komödie und Drama, Ballett, Performance, Pantomime, Tanz, Tanzvideo und Musikedokumentationen, Musiksendungen der Stilrichtungen Klassik, Jazz, Chanson und Pop, Dokumentarfilme, Kurz- und Experimentalfilme, Filmessays, Hochwertige Kino-, Fernseh-, Kinder- und Jugendfilme.“

³⁴⁵ Vgl. Presse-Programm-Service (2005), (Kommissionsmaterialie 15/107a)

³⁴⁶ Vgl. Zusammenfassung der Anhörung vom 18. April 2005 zum Thema „Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Kultur“, S. 12. (Kommissionsdrucksache 15/519)

ger, dass auf die unterschiedlichen Programmangebote hingewiesen wird. Die Hauptprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks können eine solche Navigatorfunktion wahrnehmen.

Selbstverpflichtung der öffentlich-rechtlichen Sender und ihre Umsetzung

Im Rundfunkstaatsvertrag wird der Auftrag, „Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten“, auch aufgrund der Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur sehr allgemein beschrieben. ARD, ZDF und das Deutschlandradio konkretisieren ihren Programmauftrag jedoch in Selbstverpflichtungserklärungen, die in Abstimmung mit den Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen in den Rundfunkgremien als Sachwalter der Allgemeinheit erstellt werden. Anders als beim ORF enthalten die Selbstverpflichtungserklärungen von ARD und ZDF keine verbindliche Aussage zu Sendeplätzen für Kultur. Die Selbstverpflichtung des ORF legt fest, dass in den Hauptnachrichtensendungen eine Kulturnachricht enthalten sein soll.

Alle zwei Jahre legen die Rundfunkanstalten darüber hinaus einen Bericht über die Erfüllung ihres Programmauftrages ab. Sie betrachten den Grundversorgungsauftrag als erfüllt und die internen Evaluationsmechanismen als ausreichend und ziehen als Beleg dafür die Akzeptanz des Programmangebots, das heißt die Einschaltquoten, heran. Die Enquete-Kommission hält diese Mechanismen und Kriterien der internen Kontrolle für nicht ausreichend.³⁴⁷

Die Evaluation der Erfüllung des Kulturauftrags könnte wirkungsvoll durch eine externe Institution durchgeführt werden, wie es zum Beispiel bei der BBC praktiziert wird.³⁴⁸ Zu den Kriterien, anhand derer eine Evaluation möglich wäre, gehören Originalität, Kreativität, künstlerisches Handwerk, Einsatz für Bildungszwecke, die Zahl der Erstausstrahlungen im Verhältnis zu Wiederholungen, Eigenproduktionen und Genrevielfalt; die Bereitschaft zum Experiment und zum Risiko. Auch Auszeichnungen wie der Adolf-Grimme-Preis können ein geeignetes Mittel zur Programmbewertung sein.³⁴⁹

³⁴⁷ Vgl. Elitz (2006), frühere Versuche der systematischen Evaluierungen „sowohl an der Unfähigkeit [scheiterten], im föderalen Mediensystem verbindliche Festlegungen für den Gesamtstaat zu treffen, wie am mangelnden Interesse der Programmanbieter, ihre Produkte [...] einer Bewertung über Qualität und Nutzwert zu unterziehen.“, S. 10. vgl. hier Abschnitt I.1 d.

³⁴⁸ Ebd., Abschnitt II.3

³⁴⁹ Neben der BBC praktiziert auch das tschechische Fernsehen eine externe Evaluation seines Programms. Um den Qualitätsanspruch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu garantieren und zu kontrollieren, hat das tschechische Parlament ein unabhängiges Forschungsinstitut beauftragt, die öffentlich-rechtlichen Medien in Hinblick auf Inhalte, Qualität und Erfüllung des Grundversorgungsauftrages zu evaluieren und darüber halbjährlich Bericht zu erstatten, über den dann im Parlament beraten wird. Für eine solche wissenschaftliche Beobachtung in Deutschland wurden von Experten bereits das Grimme-Institut oder Forschungseinrichtungen der Universitäten vorgeschlagen.

Den Vorschlag, die Verteilung der Gebührengelder auf die einzelnen Rundfunkanstalten und die jeweiligen Programme auch an die Erfüllung von Qualitätskriterien³⁵⁰ zu knüpfen, hält die Enquete-Kommission für diskussionswürdig, weil seine mögliche Umsetzung den Wettbewerb um qualitativ hochwertige und innovative Programmgestaltungen befördern könnte.³⁵¹

Private Rundfunkveranstalter

Beim privaten Rundfunk hat „Kultur“ einen Sendeanteil von 0,8 Prozent.³⁵² Kulturberichterstattung findet so gut wie gar nicht statt. Die privaten Sender arbeiten mit einem Kulturbegriff, der so weit gefasst ist, dass er „alles Menschengemachte“³⁵³ als Kultur begreift und damit nicht mehr aussagefähig ist. Stattdessen liegt der Schwerpunkt der Kulturarbeit auf Wissens- und Quizsendungen, bei Fernsehfilmen und Pop- und Jugendkultursendungen. Klassische Hochkultur findet sich nur außerhalb der Hauptsendezeit und dann zunehmend im Format eines Massenevents.

Herausforderungen und Chancen der Digitalisierung

Die Hör- und Sehgewohnheiten unterliegen einem Wandel. Die Digitalisierung, das heißt die zeit- und ortsunabhängige Verfügbarkeit von Medienprodukten, gewinnt in unserer Informations- und Wissensgesellschaft an Bedeutung.

Die Digitalisierung bietet große Chancen, Inhalte schneller zu verbreiten und sie einem größeren und insbesondere auch jüngeren Publikum zugänglich zu machen. Filme lassen sich problemlos über das Internet herunterladen und sind damit auch außerhalb der Erstsendezeiten verfügbar – eine große Chance zur Erweiterung des Publikums und zur Verstärkung der Resonanz von Kultursendungen. Anspruchsvolle Sendungen werden einem größeren Publikum zugänglich. Bibliotheken wie auch Rundfunkarchive denken schon darüber nach, wie sie das in ihren Beständen schlummernde kulturelle Erbe der Menschheit „auf Abruf“ einem breiten Publikum zur Verfügung stellen könnten.

Für Kulturschaffende sowie die Vermittler und Rezipienten von Kultur ergeben sich durch die neuen digitalen Datenübertragungstechnologien neue Möglichkeiten der

Interaktion. Dabei geht es nicht darum, das unmittelbare Erfahren von Kultur unter anderem in Museen, Galerien, Konzert- und Opernhäusern, bei Festivals und Festen zu ersetzen. Vielmehr kann die digitale Vermittlung kultureller Inhalte sinnvoll ergänzt werden. Auf digitalem Weg übermittelte Inhalte können beispielsweise einen Besuch im Museum vorbereiten oder vertiefen. Ebenso können audiovisuelle Ausschnitte aktueller Theateraufführungen das Interesse für einen Theaterbesuch wecken. Digitalisierte Inhalte ließen sich ferner auch für den Schulunterricht nutzen und könnten so entscheidend dazu beitragen, die jüngere Generation mithilfe digitaler Techniken an die verschiedenen kulturellen Ausdrucksformen heranzuführen.

Die technischen Voraussetzungen für den digitalen Zugang zu kulturellen Inhalten sind bereits vorhanden. Die modernen digitalen Datenübertragungstechnologien erlauben es, einmal digitalisierte Inhalte über das Internet weltweit zur Verfügung zu stellen. Voraussetzung ist jedoch ein digitalisiertes Abbild kultureller Inhalte, sei es das digitale Bild eines Gemäldes, die digitale Videoaufnahme einer Theateraufführung, die Tonaufnahme eines Konzerts oder eine Mischung aus Bild, Ton- und Bewegtbildaufnahmen samt textlicher Begleitung. Manche kulturellen Inhalte liegen bereits heute regelmäßig auch in digitalisierter Form vor, wie zum Beispiel Fernseh- und Kinofilme. Andere kulturelle Ausdrucksformen wie Gemälde, Skulpturen, Installationen oder bauliche Kunstwerke müssen erst noch digital erfasst werden, um eine Verbreitung über moderne Datenübertragungswege zu ermöglichen.

Die digitale Aufbereitung kultureller Ausdrucksformen hat jedoch ihren Preis. Neben den Kosten für Personal und Technik sind auch urheberrechtliche Fragen zu klären und entsprechende Rechte gegebenenfalls abzugelten. Ebenso fallen für die Bereitstellung von Serverkapazitäten zur Speicherung digitaler Inhalte und für die digitale Verbreitung Kosten an. Darüber hinaus kommt es nicht nur darauf an, Inhalte digital bereitzustellen. Wesentlich ist es auch, Zugänge zu den Inhalten zu schaffen. Hier haben die Hauptprogramme eine besondere Verantwortung als Navigatoren in der digitalen Welt.

Beim digitalen Zugang zu kulturellen Inhalten muss ein gerechter Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen der Kulturschaffenden, der Kulturvermittler und der Nutzer gefunden werden. Zu denken wäre beispielsweise daran, die Bestände öffentlicher Bibliotheken oder eine Auswahl kultureller Inhalte aus den Archiven der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zugänglich zu machen. Grundsätzlich gilt dabei, dass die Rechteinhaber eine entsprechende Vergütung erhalten müssen. Im Rahmen der Beratungen zum sogenannten Korb II des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft spielten diese Fragen eine wichtige Rolle.

„Feste“ freie Mitarbeiterverhältnisse

Im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden für die Programmgestaltung in hohem Maße freie Mitarbeiter beschäftigt. Dies bedeutet in zunehmendem

³⁵⁰ Vgl. Wortprotokoll der Anhörung vom 18. April 2005 zum Thema „Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Kultur“ (Protokoll-Nr. 15/41), Vorschlag des Intendanten des Deutschlandradio Ernst Elitz.

³⁵¹ Natürlich sind Kriterien immer auch subjektiver Natur und durchaus nicht immer unumstritten – aber dass ein überzeugender Kriterienkatalog zusammengestellt werden kann, steht außer Frage. Ein Beleg dafür sind die hohe Akzeptanz der Jurys, z. B. des Grimme-Preises und des Bayerischen Fernsehpreises, die von privaten wie öffentlich-rechtlichen Sendern „gerne entgegengenommen werden“, und die „erstaunlich einhelligen“ Bewertungen gelungener oder nicht gelungener Beiträge. vgl. Elitz (2006), S. 8, 12.

³⁵² Vgl. Presse-Programm-Service (2005). (Kommissionsmaterialie 15/107a)

³⁵³ Vgl. Zusammenfassung des Expertengesprächs vom 9. Mai 2005 zum Thema „Rolle der privaten Medien für die Kultur“. (Kommissionsdrucksache 15/520)

Maße zeitlich befristete und sozial nicht abgesicherte Arbeitsverhältnisse. Dies hat auch Auswirkungen auf eine kontinuierliche und kompetente Kulturberichterstattung. Als Begründung für diese Praxis werden neben dem Wunsch freier Mitarbeiter, auch anderweitig publizistisch tätig werden zu können, seitens der Sendeanstalten Abwechslungsbedürfnis und der Kostendruck angeführt, der der nicht erfolgten Umsetzung der Gebührenanhebungsempfehlungen der KEF geschuldet sei.

C) 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.

3.2.3 Mittelbar-öffentliche Kulturförderung durch Stiftungen und Vereine

A) Bestandsaufnahme und B) Problembeschreibung

In der öffentlichen Förderung von Kunst und Kultur ist seit den 80er-Jahren die zunehmende Tendenz zu erkennen, Entscheidungen über die Förderung kultureller Programme und Projekte, über den Ankauf künstlerischer Werke etc. sowie über die Trägerschaft von kulturellen Einrichtungen nicht mehr der staatlichen oder kommunalen Verwaltung, das heißt den Ministerien oder Kulturämtern, zu überlassen. Sie werden vielmehr auf öffentlich finanzierte Stiftungen, Fonds oder ähnliche „externe Agenturen“ (etwa in Form von eingetragenen Vereinen oder Verbänden) übertragen. Über den Mitteleinsatz entscheiden dann diese Einrichtungen, die in einer mehr oder weniger großen Distanz zum Staat stehen (sogenannte „Arm’s-Length-Bodies“) bzw. sogar weitgehend unabhängig von ihm agieren können. Die Vorstellung dabei war und ist, dass auf diese Weise die Förder- bzw. Trägerentscheidungen weniger bürokratisch und damit sachgerechter und unabhängiger getroffen werden können und eine bessere bzw. angemessenere Entscheidungsqualität erreicht werden kann. Als eine dabei häufig gewählte Rechtsform für die Förderung von Programmen und Projekten, aber auch als Träger von Kultureinrichtungen, hat das Instrument der Stiftung seit Mitte der 90er-Jahre wachsende Bedeutung erlangt.³⁵⁴ Hinsichtlich der Rechtsform lassen sich die Stiftungen drei Gruppen zuordnen: Stiftungen bürgerlichen Rechts, Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie (bei unechten Stiftungen) gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung.³⁵⁵

Die hier zur Diskussion stehenden Stiftungen werden – unabhängig von ihrer konkreten Rechtsform – in der Regel vom Staat bzw. von Kommunen gegründet. Sie unterscheiden sich damit von Stiftungen, die von Bürgern als selbstständige Stiftungen errichtet wurden sowie von Fonds, die oft die Rechtsform des Vereins haben. Fonds sind zumeist aus der Gesellschaft heraus entstanden. Impulsgeber waren die Verbände des kulturellen Lebens, deren Vertreter die Arbeit der Fonds maßgeblich bestimmen. Die Ausgliederung aus der direkten öffentlichen Finanzhoheit – in welcher Form auch immer – ist in anderen Ländern zum Teil schon seit längerer Zeit Praxis, so zum Beispiel in der Schweiz („Stiftung Pro Helvetia“) und im Vereinigten Königreich („Arts Councils“).

³⁵⁴ Vgl. Strachwitz/Then (2004); vgl. Bellezza/Kilian/Vogel (2003); vgl. auch Kilian (2003), S. 13f.

³⁵⁵ Vgl. Zusammenfassung von schriftlichen Stellungnahmen zur mittelbar öffentlichen Kulturförderung, S. 4. (Kommissionsdrucksache 15/523)