

Die Qualität des Rundfunks: Medienrechtliche Rahmenbedingungen

von

Universitätsprofessor Dr. Dieter Dörr*

I. Einleitung

Wenn ich über die Thematik ein wenig nachdenke, über die ich heute aus rechtlicher Sicht referieren soll, bin ich auf den ersten Blick ganz schnell am Ende. Unter Hinweis auf das Bundesverfassungsgericht¹ kann ich mich mit der Feststellung begnügen, dass sich Aktivität, Lebendigkeit, Einfallsreichtum, Sachlichkeit, Fairness und künstlerisches Niveau, mithin alles, was die Qualität von Rundfunksendungen ausmacht, nicht rechtlich verordnen oder regeln lassen. Damit könnte ich es bewenden lassen und an die Vertreter und Vertreterinnen anderer Disziplinen verweisen. Aber so leicht kann und will ich es mir nicht machen. So berechtigt die Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts sein mögen, dass sich Qualität als solche einer rechtlichen Anordnung oder Regelung entzieht, so wichtig sind die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür, ob qualitative Rundfunksendungen möglich sind und bleiben.

Dabei ist einmal der Zusammenhang zwischen Meinungsvielfalt und Qualität bedeutsam. Zum anderen spielt der kulturelle Auftrag des Rundfunks, insbesondere des öffentlichen Rundfunks eine wichtige Rolle. Neben den Vorgaben des Jugendschutzes tragen auch die journalistischen Regeln dazu bei, dass eine gewisse Qualität eingehalten werden muss.

* Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Medienrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Direktor des Mainzer Medieninstituts, Mitglied der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK).

¹ BVerfGE 59, 231,

II. Die Sicherung der Meinungsvielfalt und die Qualitätsfrage

1. Allgemeines

Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit“ zu verstehen ist.² Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die Grundrechte üblicherweise Freiheiten enthalten, die der Selbstverwirklichung des Individuums dienen und damit subjektiv-rechtliche, individuellen Eigeninteressen dienende Handlungsrechte bilden. Daneben gibt es aber auch Verbürgungen von Befugnissen, die im Interesse Dritter gegen den Zwang und die Intervention des Staates abgeschirmt sind. Bei diesen Grundrechten spricht man von dienenden oder drittnützigen Freiheitsrechten. Der Sinn der Freiheit liegt in diesem Fall darin, einem Rechtssubjekt, also der Rundfunkanstalt oder dem privaten Rundfunkveranstalter, Handlungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsautonomie zuzuerkennen, weil entweder ein öffentliches Interesse an einem aus autonomer Gestaltung, Handlung und Entscheidung hervorgegangenen geistigen oder gegenständlichen Produkt besteht³ oder weil die Abschirmung von Handlungsbefugnissen der Gewährleistung des Rechts- und Freiheitsstatus Dritter dient. Diese letztgenannte Kategorie von drittnützigen Freiheitsrechten, zu der klassischer Weise die Rundfunkfreiheit zu zählen ist, kann am sinnfälligsten als dienende Freiheitsgewährleistung bezeichnet werden.⁴

Die Rundfunkfreiheit dient nach dieser Vorstellung der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung und ist demnach auch eine Grundvoraussetzung für eine funktionsfähige Demokratie. Das Bundesverfassungsgericht geht wegen dieses dienenden Charakters davon aus, dass sich der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht in der Abwehr staatlicher Einflussnahmen erschöpfe. Vielmehr gebiete die Rundfunkfreiheit auch die Schaffung einer positiven Ordnung, die die Meinungsvielfalt gewährleiste und sicherstelle, dass der Rundfunk einzelnen gesellschaftlichen Gruppen oder gar einer einzigen gesellschaftlichen Gruppe ebenso wenig wie dem Staat ausgeliefert wird.

² Vgl. *BVerfGE* 87, 181, 197; 83, 238, 295; 57, 295, 319.

³ So verhält es sich etwa bei der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Freiheit von Forschung und Lehre zugunsten der Universitätsprofessoren, andeutungsweise in diesem Sinn *BVerfGE* 47, 327, 379.

⁴ Vgl. *Niepalla*, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 6 ff.; *Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, S. 325 ff.; *Burmeister*, Medienmarkt und Menschenwürde, EMR-Schriftenreihe, Band 2, S. 38 ff.

Die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit ist keineswegs, wie von manchen behauptet, eine freiheitsfeindliche und antiliberale Grundrechtsauslegung. Sie ist vielmehr darauf ausgerichtet, dem Bürger eine umfassende und ausgewogene Information zu sichern. So verpflichtet sie den Staat, Konzentrationsentwicklungen im Rundfunk, also der Entstehung einer vorherrschenden Meinungsmacht aktiv und vorbeugend entgegenzutreten.⁵ Damit sichert diese Konzeption die Informationsfreiheit des Bürgers und letztlich auch die Funktionsfähigkeit der Demokratie.

2. Die Anforderungen an private Rundfunkprogramme

Auf dieser Grundlage betont das Bundesverfassungsgericht, dass gesetzliche Regelungen notwendig seien, die sicherstellen, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck gelangen.⁶ Dabei ist zunächst auf das Gesamtangebot der elektronischen Medien abzustellen, also das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in die Ermittlung des Vielfaltbefundes einzubeziehen. Aber auch der private Rundfunk unterliegt für sich allein einem entsprechenden Gebot in freilich abgemessener Weise: Er hat immerhin einem „Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“ zu genügen.⁷ Mit dieser Verpflichtung auf die Vielfalt ist ein gewisses Maß an Qualität auch für den privaten Rundfunk vorgegeben. Dies kommt einmal in § 25 Abs. 1 RStV zum Ausdruck, der die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den privaten Rundfunk konkretisiert. Danach muss der private Rundfunk, wenn man ihn insgesamt betrachtet, die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen angemessen zu Wort kommen lassen. Unberührt davon bleibt allerdings die Möglichkeit, Spartenprogramme anzubieten. Aber auch die einzelnen privaten Programme haben bestimmte Mindestanforderungen zu beachten. So bestimmt § 25 Abs. 2 RStV, dass auch ein einzelnes Programm die Bildung der öffentlichen Meinung nicht in hohem Maße ungleichgewichtig beeinflussen darf. Dies gilt unabhängig davon, dass den Bestimmungen zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht, also insbesondere § 26 RStV genüge getan wurde. Ein Mindestmaß an Meinungsvielfalt muss demnach auch in jedem privaten Programm enthalten sein.

⁵ Dörr, Das für die Medienkonzentration maßgebliche Verfahrensrecht, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Die Sicherung der Meinungsvielfalt, S. 331, 338 ff.; Kübler, Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kohl (Hrsg.), Vielfalt im Rundfunk, S. 21, 23 ff.

⁶ Vgl. BVerfGE 57, 295, 320 und 323.

⁷ BVerfGE 73, 118, 159; 83, 238, 297.

Meinungsvielfalt ist nach meiner festen Überzeugung ein notwendiger Bestandteil eines qualitativ hochwertigen Rundfunkangebots.

Im privaten Rundfunk hat der Gesetzgeber zwei weitere Mittel vorgesehen, um eine gewisse Vielfalt und Qualität zu gewährleisten. Es handelt sich dabei einmal um die regionalen Fensterprogramme, die in § 25 Abs. 4 RStV geregelt sind. Die Verpflichtung, solche regionalen Fensterprogramme auszustrahlen, erfasst nunmehr die beiden reichweitenstärksten bundesweit verbreiteten Fernsehvollprogramme, also zurzeit die Fernsehvollprogramme RTL und Sat 1. Insoweit werden bestimmte Mindestbedingungen vorgegeben. Der zeitliche und regional differenzierte Umfang der Regionalfenster hat sich mindestens an den Programmaktivitäten zum 1. Juli 2002 zu orientieren. Ausweislich der Begründung zum Rundfunkstaatsvertrag soll damit eine möglichst hohe Anzahl verschiedener Fensterprogramme mit unterschiedlichen regionalen Inhalten gewährleistet werden. Gerade an solchen regionalen Angeboten besteht ein großes Interesse. Von daher gibt es gute Gründe dafür, dass der Gesetzgeber die regionale Differenzierung, wie sie zum Stichtag 1. Juli 2002 vorgelegen hat, auch für die Zukunft festgeschrieben hat, damit der Vielfalt der Regionen Rechnung getragen und damit auch zu einer erhöhten Programmqualität beigetragen wird. Um die Regionalfenster weiter zu stärken, haben die Länder durch § 25 Abs. 4 Satz 2-5 RStV deren Unabhängigkeit in redaktioneller, wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht weitgehend vorgegeben. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da die Regionalfenster nur dann einen wirksamen Beitrag zur Vielfalt und Qualität leisten können, wenn ihre Unabhängigkeit gewährleistet ist.

Zum anderen verpflichtet § 26 Abs. 5 RStV bestimmte Unternehmen und Veranstalter dazu, Sendezeit für unabhängige Dritte einzuräumen. Diese Pflicht trifft einmal Veranstalter, die mit einem Vollprogramm oder einem Spartenprogramm mit dem Schwerpunkt Information im bundesweiten privaten Fernsehen im Durchschnitt eines Jahres zehn Prozent Zuschaueranteil erreichen. Zum anderen werden auch Unternehmen verpflichtet, wenn ihr Zuschaueranteil mit allen ihnen zuzurechnenden Programmen im Durchschnitt eines Jahres zwanzig Prozent erreicht, ohne dass eines ihrer Programme die Zehn Prozent-Grenze erfüllt.

Wie diese Sendezeit für unabhängige Dritte im Einzelnen ausgestaltet werden muss, regelt die Bestimmung des § 31 RStV. Danach muss die Dauer des Fensterprogramms wöchentlich mindestens 260 Minuten, davon mindestens 75 Minuten in der sogenannten Hauptsendezeit (von 19 bis 23.30 Uhr) betragen, wobei aber Regionalfensterprogramme mit höchstens 80 Minuten pro Woche unter bestimmten Voraussetzungen angerechnet werden dürfen. Dazu müssen die

Regionalfenster insgesamt bundesweit 50% der Fernsehhaushalte erreichen. Dabei ist im Hinblick auf den Wortlaut, also den Begriff des „Erreichens“, davon auszugehen, dass auf die real vorhandene Möglichkeit, das Programm zu empfangen, abgestellt werden muss. Die theoretische Möglichkeit, dass ein Haushalt aufgrund seiner geografischen Lage im Verbreitungsgebiet das Programm empfangen kann, genügt nicht. Nur eine Auslegung, die auf die real vorhandene Möglichkeit, das Programm zu empfangen, abstellt, entspricht dem Gesamtzusammenhang sowie Sinn und Zweck der Norm. § 31 Abs. 2 stellt Mindestanforderungen für die Wirksamkeit der Drittsendezeiten als Mittel der Vielfaltsicherung auf. Damit Regionalfenster andere Maßnahmen der Vielfaltsicherung, also Sendezeit für Dritte, in gewissem Umfang „ersetzen“ könnten, müssten sie insoweit funktional äquivalent sein. Das normative Ziel der Vielfaltsicherung lässt sich nur erreichen, wenn die Regionalfensterprogramme die Zuschauer im jeweiligen Verbreitungsgebiet auch tatsächlich erreichen könnten. Allerdings lässt es Satz 3, der durch den 7. Rundfunkstaatsvertrag eingefügt wurde, nunmehr zu, dass die Reichweite im Zuge der Digitalisierung der Übertragungswege unterschritten werden darf. Diese Bestimmung möchte der Umstellung der analogen Versorgung auf die digitale Versorgung Rechnung tragen. Für die Regionalprogramme stellt die terrestrische Verbreitung immer noch eine wichtige Verbreitungsform dar. Wenn diese auf eine analoge Versorgung umgestellt wird, kann es, jedenfalls kurzfristig, zu Reichweitenverlusten kommen. Es wird nämlich eine Weile dauern, bis sich die Haushalte auf digitale Endgeräte umstellen. Allerdings müssen für eine solche Unterschreitung die Voraussetzungen des § 36 Abs. 2 eingehalten sein. Dies bedeutet, dass eine Entscheidung der Landesmedienanstalt mit einer Mehrheit von Dreivierteln erforderlich ist. Die Landesmedienanstalten müssen demnach mit der qualifizierten Mehrheit von Dreivierteln feststellen, dass die Reichweite im Zuge der Digitalisierung der Übertragungswege unterschritten werden darf. Von der Verpflichtung, solche Fensterprogramme unabhängiger Dritter aufgrund der Zehn Prozent-Grenze auszustrahlen, sind bislang im Hinblick auf ihren Zuschaueranteil die Vollprogramme RTL und Sat.1 betroffen. Die durch den Sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingefügte Zwanzig Prozent-Grenze erfasst die beiden dominanten RTL Group und die ProSiebenSat.1 Media AG -Gruppe bislang noch nicht, da ihre jeweiligen Programme mit dem höchsten Zuschaueranteil, also RTL und Sat.1, die Zehn Prozent-Grenze überschreiten. Praktisch hat sich also nichts geändert. Die Neuregelung hat aber Konsequenzen, wenn der Zuschaueranteil, etwa von Sat.1 unter zehn Prozent im Jahresdurchschnitt sinken sollte. Dann bliebe die ProSiebenSat.1 Media AG-Gruppe verpflichtet, in diesem Programm als dem ihr zuzurechnenden Programm mit dem höchsten Zuschaueranteil Sendezeit für

unabhängige Dritte einzuräumen, solange die Gruppe mehr als Zwanzig Prozent Zuschaueranteil erzielt.

Schließlich tragen die Programmgrundsätze des § 41 RStV und die Vorschrift des § 4 JMStV, die bestimmte Angebote im Rundfunk und in Telemedien für unzulässig erklärt, dazu bei, dass ein Mindestmaß an Qualität eingehalten werden muss. Zu den nach § 4 Abs. 1 JMStV ausnahmslos unzulässigen Angeboten zählen zum Beispiel neben solchen, die den Krieg verherrlichen auch solche, die die Menschenwürde verletzen. Auch so genannte einfach pornografische Angebote sind grundsätzlich unzulässig, dürfen aber ausnahmsweise in Telemedien stattfinden, wenn von Seiten des Anbieters sichergestellt ist, dass sie nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden. Aus Zeitgründen kann ich nicht auf weitere Einzelheiten eingehen.⁸

3. Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Sowohl für die Sicherung der Meinungsvielfalt als auch für die Qualität der Programme spielt der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine besondere Rolle. Dies liegt daran, dass unter den gegenwärtigen Bedingungen in der in Deutschland verankerten dualen Rundfunkordnung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein besonderes Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk besteht. Der private Rundfunk ist im dualen System durch die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks legitimiert, der seine Aufgaben in vollem Umfang erfüllen muss. Letztlich wird der Platz für den privaten Rundfunk erst dadurch frei, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktionen in vollem Umfang erfüllen kann. Nur unter dieser Voraussetzung ist es zulässig, an den privaten Rundfunk abgesenkte Anforderungen zu stellen.⁹ Dies ist treffend als eine „hinkende Dualität“¹⁰ bezeichnet worden.

Die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hängt eng mit der Demokratie zusammen. Zu den nach Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlichen Grundprinzipien des Grundgesetzes gehört die Entscheidung für die Demokratie (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG). In diesem Zusammenhang muss man sich vor Augen halten, dass die

⁸ Vgl. zu den Einzelheiten *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, Bd. 3, Loseblatt, 30. Erg.Lief., Heidelberg u.a. 2007, Kommentierung zu § 4 JMStV.

⁹ *BVerfGE* 73, 118, 159; eingehend dazu *Fromm*, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, S. 86 ff.

¹⁰ So *Bethge*, Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, S.45; *ders*, Stand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 1991, 337 ff.

Demokratie die Staatsform der Hochkulturen darstellt.¹¹ Daher setzt diese Staatsform den informierten, urteilsfähigen und entscheidungsfreudigen Bürger voraus. So baut das Wahlrecht auf Erkenntnis des Wählers auf, der jedenfalls idealtypisch die Entwicklung seines Staates und seiner Gesellschaft beobachtet und versteht, die personellen und programmatischen Handlungsalternativen der politischen Parteien abwägt, kennt und würdigt, der seine eigenen Interessen definiert und seine Zugehörigkeit zu einem demokratischen Rechtsstaat verantwortlich wahrnimmt.¹²

Dies setzt Informationen voraus, die den Menschen Beurteilungshilfen und Wertorientierungen an die Hand geben. Demnach stellen die Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit grundrechtliche Gewährleistungen dar, die dem Demokratieprinzip „dienen“, also den dort vorausgesetzten ständigen Prozess des Bedenkens, Erwägens, Kritisierens und Erneuerns stützen und pflegen. Allerdings ist damit noch keineswegs gesagt, dass zu dieser Information ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk notwendig ist. Grundrechtliche Freiheit meint grundsätzlich Freiheit vom Staat. Diese verfassungsrechtliche Unterscheidung verweist Presse und Rundfunk grundsätzlich in den Bereich der freiheitsberechtigten Gesellschaft, die in Distanz zum Staat das Handeln der Staatsorgane und die gesellschaftliche Entwicklung kritisch begleiten, analysierend bewerten und in Sprache und Bild vermitteln.¹³

Dass im Bereich des Rundfunks dafür ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk notwendig ist, kann heute keineswegs mehr mit der technischen Begrenztheit der Rundfunkangebote durch wenige Kanäle gerechtfertigt werden, da die technischen Barrieren weitgehend entfallen sind. Vielmehr ist an diese Stelle ein neuer Rechtfertigungsgrund getreten. Der private Rundfunk weist durch seine Werbefinanzierung strukturelle Defizite auf. Er muss nach massenattraktiven Sendeformen suchen und übernimmt deshalb nicht die Aufgabe, die Bürger umfassend, also über die gesamte Breite und Vielfalt der gesellschaftlichen und kulturellen Vorgänge zu informieren. Nur der umfassend informierte Bürger bleibt aber demokratiefähig. Besonders gefährlich für die Demokratie ist der fehl informierte Bürger. Daher setzt die Verfassung des demokratischen Rechtsstaats eine grundsätzlich auf Vollständigkeit der Information und Vielfalt der Meinungen angelegte Struktur der Medien voraus. Diese ist im Rundfunkwesen nur dann gewährleistet, wenn neben dem werbeabhängigen privaten Rundfunk ein über

¹¹ So zu Recht *Paul Kirchhof*, Der Öffentlichkeitsauftrag des öffentlichen Rundfunks als Befähigung zur Freiheit, in: FAR (Hrsg.), Werte und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Zukunft, FAR-Tagung 2000, 9 ff.

¹² Zutreffend *Paul Kirchhof*, ebd., 9.

¹³ So zu Recht *Kirchhof*, ebd., 10.

Gebühren finanzierter, auf eine umfassende Information verpflichteter öffentlich-rechtlicher Rundfunk tritt. Diese Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nimmt nicht etwa an Gewicht ab, sondern gewinnt zunehmend an Bedeutung je mehr die Medien insgesamt – also auch die Printmedien – in den Sog von Werbewirtschaft und Kapitalgebern geraten.

Demnach hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Aufgabe, umfassende und ausgewogene Informationen im Interesse einer funktionierenden Demokratie zu gewährleisten und damit im dualen Rundfunksystem die Aufgabe der unerlässlichen Grundversorgung zu erfüllen. Mit dem Begriff der Grundversorgung werden Aufgaben und Befugnisse des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschrieben, die dieser zu leisten hat, nämlich „gründliche“ Information in einem umfassenden Sinne und ein grundlegendes Angebot aller Typen von Rundfunksendungen, die technisch für alle erreichbar sein müssen.¹⁴ Schon damit wird er in besonderer Weise auf die Qualität verpflichtet.

III. Der kulturelle Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Damit hat sich das Bundesverfassungsgericht aber nicht begnügt. Es verlangt zusätzlich, dass es darauf ankomme, *zu gewährleisten, dass der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird, der nicht nur seine Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, Unterhaltung und über laufende Berichterstattung hinausgehende Information, sondern auch seine kulturelle Verantwortung umfasst.*¹⁵

In diesem Zusammenhang hat das Verfassungsgericht immer wieder die Begriffe der „essenziellen Funktionen“, der „spezifischen Funktionen“ und der „Grundfunktionen“ ins Spiel gebracht¹⁶ und auch den Grundversorgungsbegriff wiederholt eng mit dem „klassischen Rundfunkauftrag“ verknüpft.¹⁷ In Anknüpfung an *Martin Bullinger*¹⁸

¹⁴ Vgl. dazu *Dieter Dörr*, Unabhängig und gemeinnützig, 16 f.; eingehend dazu *Herbert Bethge*, Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, MP 1996, 66 ff.; *ders.*, Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, 44 ff.; *Michael Fromm*, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus, 1998, 51 ff.; zum Begriff der Grundversorgung vgl. auch *Peter Niepalla*, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten; *Michael Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie; grundlegend *Klein, Hans Hugo*, Die Rundfunkfreiheit, 58 ff.

¹⁵ BVerfGE 74, 297, 324.

¹⁶ Vgl. etwa BVerfGE 73, 118, 157 f.: „essenzielle Funktionen“; BVerfGE 73, 118, 163: „Grundfunktion“; BVerfGE 74, 297, 342: „spezifische Funktionen“.

¹⁷ Vgl. etwa BVerfGE 74, 297, 325; 83, 238, 297; 87, 181, 199.

¹⁸ Vgl. *Martin Bullinger*, AfP 1985, 257, 258 f.

verwendet das Bundesverfassungsgericht den Begriff der essentiellen Funktionen, um den Beitrag des Rundfunks im demokratischen Willensbildungsprozess sowie für das kulturelle Leben zu konkretisieren.¹⁹ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll danach seiner Rolle als Medium und Faktor im demokratischen Meinungsbildungsprozess durch seine Programme gerecht werden, andererseits aber auch als Kulturgarant die regionale und kulturelle Identität der Bevölkerung in Zeiten zunehmender Individualisierung wahren helfen. Besonders bemerkenswert ist, wie stark das Bundesverfassungsgericht auch beim inländischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk²⁰ neben der auf die Demokratie bezogenen Informationsaufgabe den kulturellen Auftrag betont. Noch deutlicher wird dieser kulturelle Aspekt im Zusammenhang mit dem klassischen Rundfunkauftrag. Gerade dieser Begriff betrifft bei richtiger Interpretation nicht so sehr den Bereich, in dem der inländische öffentlich-rechtliche Rundfunk programmlich tätig werden soll. Es geht dabei vielmehr um die Art der Darstellung und um die enge Verbindung mit der kulturellen Bedeutung des Rundfunks. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat seine Berichterstattung klassisch, also an den überkommenen kulturellen Werten auszurichten, wie sie im Grundgesetz zum Ausdruck kommen und damit einen Integrationsrundfunk für alle zu gewährleisten.

Im klassischen Rundfunkauftrag kommt also ein besonderer Kulturauftrag des Rundfunks, vor allem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zum Ausdruck. Dieser steht keineswegs beziehungslos neben dem Informationsauftrag, da der moderne, zu Freiheit und Demokratie fähige Mensch nicht nur informiert und wissend sein, sondern auch die Gemeinschaftsanliegen mitgestalten und mitverantworten muss. Dazu ist die Entfaltung und ständige Erneuerung des gemeinsamen Wertmaßstabes notwendig. Der Bürger kann die Demokratie und eine freiheitliche Gesellschaft nur mitprägen, wenn er ihre Grundwerte erlebt und versteht, die die von den Prinzipien der Menschenwürde und der daraus folgenden Freiheit und Gleichheit geprägte Rechtsgemeinschaft zusammenhält. Die Vermittlung und das Verständnis dieser kulturellen Grundwerte werden in jeder Gesellschaft umso unverzichtbarer, je offener sie für andere ist. Eine demokratische und freiheitliche Rechtsgemeinschaft muss sich der unverzichtbaren Werte ihrer eigenen Rechtskultur sicher sein. Nur auf dieser Grundlage kann und darf sie sich anderen Kulturen öffnen. Der freiheitliche und demokratische Verfassungsstaat ist also kein neutraler Zuschauer, wenn verschiedene Werte und Kulturen in einen Wettbewerb miteinander treten. Vielmehr

¹⁹ Vgl. *BVerfGE* 73, 118, 157 f.; 90, 60, 90.

²⁰ Zur Bedeutung des kulturellen Auftrags für den Auslandsrundfunk vgl. *Dörr/Schiedermair*, Die Deutsche Welle, Die Funktion, der Auftrag, die Aufgaben und die Finanzierung heute, Frankfurt a.M. u.a. 2003, S. 43 ff.

ist das Grundgesetz eine wehrhafte Verfassung, die bestimmte Grundwerte für unabänderlich erklärt und für diese Kernprinzipien streitet. So bauen unsere Verfassung und unsere Kultur auf dem Prinzip der Menschenwürde, auf der Gleichberechtigung von Mann und Frau, dem Gedanken der Toleranz, der Religionsfreiheit und dem Grundsatz des privatnützigen Eigentums auf. Diese Fundamentalprinzipien, die nicht zur Disposition stehen²¹, sind auch Teil der Verfassung der Europäischen Union, wobei ich Verfassung hier in einem weiteren Sinne als Grundordnung verstehe. Dies kommt etwa in Art. 6 des Unionsvertrages unmissverständlich zum Ausdruck. Es ist eine, wenn nicht sogar die zentrale Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diese zentralen Grundwerte zu vermitteln und damit im besten Sinne Programmqualität zu verwirklichen. Ob ihm dies Aufgabe hinreichend bewusst ist, wage ich allerdings mit einem deutlichen Fragezeichen zu versehen.

IV. Ausblick

Die Rundfunkfreiheit leistet einen wichtigen Beitrag dazu, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Aufgabe zur Bereicherung der deutschen Kulturlandschaft sowie zur Vermittlung kulturellen Grundlagen unserer Gesellschaft und damit zur Qualität leisten kann. Allerdings lässt sich die Erfüllung dieser Aufgabe nicht von außen verordnen. Nur dem staatlichen Zugriff entzogene freie Rundfunkanstalten können die Basis für eine lebendige demokratische Kultur bilden. Hier zeigt sich die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit, die das Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ableitet: Die Rundfunkfreiheit wird nicht um ihrer selbst willen vom Grundgesetz gewährleistet. Sie ist vielmehr im Hinblick auf die Demokratie ausgestaltet und dient damit der Pflege der demokratischen Kultur. Diese demokratische Kultur lebt von einer freien pluralistischen Berichterstattung, dem offenen Austausch von Meinungen und einem Klima, in dem auch fremde Standpunkte Akzeptanz finden. Diesen offenen Prozess des Austausches und der Bildung von Meinungen unterstützt der Rundfunk als Massenmedium nachdrücklich. Er gibt dabei zum einen Meinungen weiter und wirkt zum anderen durch die Auswahl und Gestaltung der Sendungen auch selbst auf die öffentliche Meinung ein. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet den Rundfunk daher treffend als Medium und gleichzeitig auch als Faktor des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses.

Aufgabe des Rundfunks als Faktor der öffentlichen Meinung ist es, den Bürgern die kulturellen Werte, auf denen das Grundgesetz beruht, ständig zu vermitteln. Die Fähigkeit, Freiheit eigenverantwortlich zu gestalten, ist nicht selbstverständlich. Sie

²¹ Vgl. zum Vorstehenden die überzeugenden Ausführungen bei *Paul Kirchhof*, 14 f.

bedarf vielmehr der kulturellen Unterstützung, um zur Entfaltung gelangen zu können. Dazu müssen die Grundwerte, die einem freiheitlichen Staat zugrunde liegen, vermittelt werden. Hier kommt dem Rundfunk eine entscheidende Rolle zu. Die im Grundgesetz verankerten Kerngedanken des Rechts müssen im Bewusstsein der Menschen verankert bleiben. Insbesondere die öffentlich-rechtlichen Medien sind gehalten, dieses immer wieder bewusst zu machen und die entsprechenden Werte mit ihrem kulturgeschichtlichen Hintergrund zu vermitteln.²² Zu diesen Werten gehören die Menschenwürde, die Menschenrechte, die Prinzipien von Freiheit und Gerechtigkeit, Rechtsstaat und Demokratie. Im klassischen Rundfunkauftrag kommt also ein besonderer Kulturauftrag des Rundfunks zum Ausdruck, der gleichwertig neben dem Informationsauftrag des Rundfunks steht und diesen ergänzt. Freiheit und Demokratie leben davon, dass der Bürger informiert ist und zugleich die Anliegen der Gemeinschaft mitverantwortet und mitgestaltet. Dazu müssen die demokratischen Grundwerte ständig entfaltet und erneuert werden. Die Vermittlung dieser kulturellen Grundwerte wird in jeder Gesellschaft umso wichtiger, je offener sie für die Einflüsse anderer Rechtskulturen ist. Der freiheitliche demokratische Staat muss sich daher der unverzichtbaren Werte seiner eigenen Rechtskultur sicher sein. Der freiheitliche und demokratische Verfassungsstaat ist kein neutraler Zuschauer, wenn verschiedene Werte und Kulturen in den Wettbewerb miteinander treten. Vielmehr versteht sich das Grundgesetz als eine wehrhafte Verfassung, die Grundwerte wie die Menschenwürde, das Rechtsstaatsprinzip und die Demokratie nach Art. 79 Abs. 3 GG für verfassungsrechtlich unabänderlich erklärt.

Der Kulturauftrag beschränkt sich allerdings nicht allein darauf, eine gesellschaftliche Basis zur Förderung demokratischer Mitwirkung zu schaffen. In diesem Fall ständen etwa Unterhaltungssendungen ohne informativen Charakter außerhalb des Kulturauftrages des Rundfunks. Der Begriff der Kultur ist aber für den Programmauftrag der Rundfunkanstalten weit zu verstehen: Er umfasst Informationssendungen ebenso wie Unterhaltungssendungen. Der generelle Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird daher nicht auf die so genannte Hochkultur beschränkt. Vielmehr versteht man den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weit, so dass der Sport ebenso seinen Platz darin hat wie Unterhaltungsprogramme. Der Rundfunk soll als modernes Massenmedium ein möglichst breites Forum für die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Vorgänge, für Kunst, für Unterhaltung und für Sport bieten. Der Begriff der Kultur im weiten Sinn läuft allerdings stets Gefahr, seine Konturen zu verlieren; wenn alles unter den

²² Eingehend dazu *Paul Kirchhof*, Der Öffentlichkeitsauftrag des öffentlichen Rundfunks als Befähigung zur Freiheit, in: *Hanns Abele; Hermann Fünfgeld; Antonio Riva* (Hrsg.), Werte und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Zukunft, 9, 15 f.

Begriff der Kultur subsumiert wird, ist gleichzeitig auch nichts mehr spezifisch Kultur. Der Tätigkeit der Rundfunkanstalten liegt zwar ein weiter Kulturbegriff zugrunde. Dieser muss aber immer wieder auf seine Funktion hin überprüft werden. Dies bedeutet, dass gerade der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch im Unterhaltungsbereich dem klassischen Rundfunkauftrag und damit der Qualität verpflichtet ist. Zudem muss er seiner dienenden Funktion im Hinblick auf die freiheitliche Demokratie nachkommen. Der Kulturauftrag des Rundfunks besteht dabei trotz Berührungspunkten unabhängig von der Funktion des Rundfunks für die demokratische Willensbildung. Während die demokratische Funktion des Rundfunks ihre normative Grundlage in Art. 20 Abs. 2 GG hat, spiegelt sich der Kulturauftrag des Grundgesetzes insbesondere im Grundrechtsteil wider.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wirken also entscheidend am Kulturauftrag des Grundgesetzes mit und sind daher gehalten, qualitativ hochwertige Sendungen anzubieten. Dies ändert aber nichts an dem Befund, dass sich diese Qualität nicht von außen verordnen lässt. Grund dafür ist die aus der Rundfunkfreiheit folgende Programmautonomie. Eine Folge davon ist, dass die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks staatsfern ausgestaltet ist. Dieses wesentliche Gebot der Staatsferne ergibt sich auch aus der kulturellen Dimension des Rundfunks. Kultur lebt von freien individuellen und gesellschaftlichen Prozessen ohne staatliche Steuerung. Eine staatlich verordnete „Kultur“ wie es sie etwa in kommunistischen Staaten gab und noch gibt, verliert stets das der Kultur eigene Charakteristikum der freien Entfaltung. Eine solche Kultur gibt ihren dynamischen Gehalt preis, erstarrt und wird von den Bevölkerung nicht mehr akzeptiert, da sie zwar staatlichen Vorgaben entspricht, aber nicht mehr gesellschaftliche Entwicklungen widerspiegelt. Der grundlegende Charakter der Kultur verlangt nach einer staatsfernen freien Organisation der Kulturträger. Konzept und Inhalt der Rundfunksendungen unterliegen daher - abgesehen von den für alle geltenden straf- und zivilgesetzlichen Bestimmungen - keiner staatlichen Einflussnahme, sondern gehören zur Programmfreiheit der Rundfunkanstalten.

Wenn die Kritik zutreffen sollte, dass auch im öffentlich-rechtlichen Bereich die Qualität der Programme signifikant sinkt – dafür lassen sich durchaus Belege auch bei dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundsätzlich wohl gesonnen Medienrechtlern, Publizisten und Journalisten finden –, ist der richtige Weg vom Verfassungsgericht gewiesen worden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss den privaten Rundfunkveranstaltern besonders in der Zeit der Digitalisierung und der wachsenden technischen Möglichkeiten ein Kontrastprogramm bieten, mit welchem der klassische Rundfunkauftrag erfüllt wird. Der Unterschied der beiden Säulen im dualen Rundfunksystem muss deutlich erkennbar sein und bleiben. Dass dies

durchaus nicht zu Lasten der Zuschauerakzeptanz gehen muss, belegen zahlreiche Beispiele. Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk sein Programm tatsächlich demjenigen der privaten Veranstalter zunehmend angleichen würde, also kein umfassend und ausgewogen informierendes Programm mehr anbietet, das auch und gerade den kulturellen Auftrag erfüllt und daher qualitativ hochwertig ist, liefe er Gefahr, seinen Programmauftrag zu verfehlen und somit auch seine Legitimation zu verlieren. Das duale System mit einem gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk ließe sich dann nicht weiter rechtfertigen. Somit erweist sich Qualität im oben beschriebenen Sinne als Lebenselixier für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.