

Der kulturelle Auftrag und der Aspekt „Regionalität“ im Pflichtenprogramm der Rundfunkveranstalter

von *Thorsten Ader*

LEITARTIKEL

Der Begriff „Kultur“ geht auf das lateinische Wort „cultura“ zurück und bezeichnete ehemals ausschließlich den Landbau sowie die Pflege von Ackerbau und Viehzucht. Im 17. Jahrhundert wurde er auf die Erziehung zum geselligen Leben, zur Kenntnis der freien Künste und zum ehrbaren Leben übertragen. Schließlich wurde er in die Volkssprache übernommen und dort in seiner Bedeutung erweitert.

War Kultur schon in der Vergangenheit Ausdruck unterschiedlicher gesellschaftlicher Ziele, so steht er heute erst recht für regional verschiedene Konzepte bestimmter gesellschaftlicher Formen und Inhalte des Zusammenlebens. Deshalb spielt Kultur zwangsläufig auch in den Medien eine Rolle. Schließlich prägen diese die Gesellschaft wesentlich mit.

Allerdings fällt es nicht gerade leicht zu definieren, welches Kulturkonzept der jeweiligen Ausgestaltung eines Mediums zugrunde liegt. Außerdem mag es Zufall oder logische Folge der Fortentwicklung der Wortbedeutung von Kultur sein, dass sich das jeweilige Konzept nach wie vor von Land zu Land und von Region zu Region unterscheidet.

Auf welche Weise der Auftrag der Rundfunkveranstalter mit Kultur und Geographie verflochten sein kann, untersucht diese Ausgabe von *IRIS plus*. Nachfolgender Artikel widmet sich insbesondere den rechtlichen Vorgaben zur Berücksichtigung von Kultur und geographisch bestimmten Besonderheiten, auf die man sich staatenübergreifend oder regional verständigt hat.

Strasbourg, im August 2006

Susanne Nikoltchev

IRIS Koordinatorin

Leiterin der Abteilung juristische Information

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

IRIS plus erscheint als Redaktionsbeilage von **IRIS**, *Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle*, Ausgabe 2006-08



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

76 ALLEE DE LA ROBERTSAU • F-67000 STRASBOURG
TEL. +33 (0)3 88 14 44 00 • FAX +33 (0)3 88 14 44 19
<http://www.obs.coe.int>
e-mail: obs@obs.coe.int

 **Nomos**
Verlagsgesellschaft

WALDSEESTRASSE 3-5 - D-76530 BADEN-BADEN
TEL. +49 (0)7221 2104-0 • FAX +49 (0)7221 2104-27
e-mail: nomos@nomos.de



Der kulturelle Auftrag und der Aspekt „Regionalität“ im Pflichtenprogramm der Rundfunkveranstalter

von Thorsten Ader

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken/Brüssel

A. Einleitung

Soweit von einem „Kulturauftrag“ der Rundfunkveranstalter die Rede ist, assoziiert man in der Regel zunächst die Verpflichtung öffentlich-rechtlicher Veranstalter zu einer bestimmten Ausgestaltung ihres Programms. Grundlage dieser Verpflichtung ist der im Amsterdamer Protokoll angesprochene, durch die jeweiligen Mitgliedstaaten festzulegende öffentliche Auftrag, welchen diese den Rundfunkveranstaltern übertragen. Inwiefern und unter welchen Voraussetzungen Rundfunkveranstalter durch eine solche Beauftragung kulturbezogene Verpflichtungen auferlegt werden, soll Gegenstand dieses Beitrags sein. Der Begriff „Kulturauftrag“ ist hier in einem weiten Sinne zu verstehen, sodass auch Verpflichtungen privater Veranstalter zur Kulturförderung näher beleuchtet werden.

Die Einschätzung, der Versuch einer Definition des Begriffs Kultur komme der „Quadratur des Kreises“ gleich,¹ hat sicherlich eine gewisse Berechtigung. Auf einen solchen Versuch wird daher im Rahmen dieser Abhandlung verzichtet.² Fest steht, dass der Verwendung des Begriffs „Kultur“ in Bezug auf den Rundfunk unterschiedliche Vorstellungen und Regelungsziele zugrunde liegen können. Einem Teil der sich auf Kultur beziehenden Regelungen liegt primär das Verständnis von Kultur als anspruchsvolle, künstlerisch hochwertige Darbietungen zugrunde. Beispielsweise bezwecken nationale Gesetze zur Kulturförderung häufig, dass das Programmangebot der Rundfunkveranstalter qualitativ wertvolle Beiträge aus den Bereichen Musik, Kunst, Theater etc. enthält. Diesem Ziel dienen unter anderem Verpflichtungen zur Originalübertragung von kulturellen Ereignissen (z. B. Opernveranstaltungen). Der Rundfunk bietet aufgrund seiner Breitenwirkung die Möglichkeit, Kulturveranstaltungen einem Massenpublikum nahe zu bringen. Vorgaben zur Eigenproduktion kultureller Beiträge fördern hingegen die Rolle der Rundfunkveranstalter als *Schöpfer* künstlerisch hochwertiger Werke. Rundfunkveranstalter sollen Künstlern nicht lediglich eine Plattform zur Verbreitung ihrer Werke, sondern vielmehr das berufliche Umfeld für den Schöpfungsprozess bieten. Aus diesem Grund gibt es beispielsweise in einer Reihe von Ländern Rundfunksymphonieorchester. Von der Ausstrahlung kultureller Ereignisse zu unterscheiden ist die Berichterstattung über Kultur. Hier wird Kultur als Feuilleton verstanden, d. h. als kritische Auseinandersetzung mit (aktuellen) Ereignissen, Darbietungen und Werken aus dem Bereich der Kultur, als Darstellung kulturhistorischer Zusammenhänge etc.

Der Begriff „Kultur“ kann allerdings auch im Sinne einer nationalen, regionalen oder sprachlichen Identität³ aufgefasst werden und spielt auch in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle bei der Regulierung des Rundfunks. Dieser Ansatz stellt nicht die Prädikate „anspruchsvoll“ oder „hochwertig“ in den Vordergrund, sondern die identitätsstiftenden, historisch-integrativen Elemente von „Kultur“. Staatliche Förderungsmaßnahmen finden hier nicht im Kontext der sog. „Schönen Künste“ statt, sondern stehen vielmehr im Zusammenhang mit der Lebensweise und Sprache einer sozialen Gruppe und ihrem sozio-kulturellen Erbe. Dieses Kulturverständnis ist die Grundlage für medienrechtliche Vorgaben zur Förderung regionaler Produktion und Berichterstattung. Wie dieser Beitrag zeigen wird, verknüpfen die Gesetzgeber in einer Reihe europäischer Staaten im Rundfunkbereich die Aspekte Kultur und Regionalität. Beide Aspekte stehen nach dem Verständnis von Kultur im Sinne eines identitätsstiftenden, integrierenden Elements nicht isoliert nebeneinander, sondern gehen eine Wechselbeziehung ein.

Die Bedeutung lokaler und regionaler Medien für die Förderung des Pluralismus der Informationsquellen und den Schutz der sprachlichen

und kulturellen Vielfalt würdigt auch das Europäische Parlament in einer Entschließung aus dem Jahr 2004.⁴ Das häufig verwendete (und bisweilen auch überstrapazierte) Schlagwort der „kulturellen Vielfalt“ erlangt im Zusammenhang mit der regionalen Kulturförderung besondere Plausibilität, wirken der Schutz und die Förderung kultureller Eigenheiten auf regionaler Ebene doch der kulturellen Vereinheitlichung und damit zugleich der Verarmung hin zu einer lediglich „nationalen“ Kultur entgegen. Am augenscheinlichsten ist diese Wechselbeziehung zwischen „Kultur“ und „Regionalität“ in den Ländern, deren Rechtsrahmen kulturbezogene Fördermaßnahmen mit der Verpflichtung zu regionaler Produktion verknüpfen. Die Förderung der einheimischen Produktionsindustrien ist allerdings eine wesentliche Motivation für entsprechende nationale Gesetzgebung.⁵

Die Verwendung des Begriffs „regional“ bedarf allerdings einer näheren Erläuterung, da eine europaweit passende, einheitliche Definition für die Begriffe „regional“ und „lokal“ nicht existiert. Die Begriffe müssen nicht zwangsläufig mit den staatlichen Grenzziehungen zusammenfallen, sondern können auch Gebiete bezeichnen, die einen Kommunikationsraum markieren. Gelegentlich ist es sogar den Regulierungsbehörden überlassen, Grenzziehungen selbst vorzunehmen. Auch aus dem jeweiligen Regelungszusammenhang heraus können die Begriffe „lokal“ oder „regional“ ganz unterschiedliche Bedeutung erlangen: Während eine kommunal- oder lokalbezogene Maßnahme sich unter Umständen auf ein Massenpublikum auswirkt, wenn es sich etwa um Kommunen wie London (etwa 7,4 Millionen Einwohner) oder Paris (etwa 2,1 Millionen Einwohner) handelt, sind von einer „regionalen“ Maßnahme der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens „nur“ knapp 73.000 Einwohner betroffen. Daher soll nachfolgend die Bezeichnung „regional“ der Einfachheit halber Sachverhalte auf subnationaler bzw. nichtlandesweiter Ebene beschreiben.

Die Notwendigkeit regionaler Berichterstattung wird teilweise mit dem Hinweis auf die durch die Digitalisierung ermöglichte große Anzahl von Spartenkanälen, die nahezu jedes Spezialinteresse bedienen, in Frage gestellt.⁶ Gegen diesen Einwand spricht jedoch die Bedeutung regionaler Berichterstattung für die Wahrnehmung demokratischer Rechte durch den Bürger. Die Durchführung kommunaler oder regionaler Wahlen (z. B. von Landtagswahlen) ergibt letztlich nur dann einen Sinn, wenn der Wähler in der Lage ist, sich über Themen von regionalem Interesse und das Handeln der von ihm zu wählenden Volksvertreter in angemessener Weise zu informieren. Dieser Funktion regionaler Berichterstattung könnte eine noch so vielfältige Auswahl zwischen Angel-, Koch- und Shoppingkanälen jedoch niemals gerecht werden.

B. Kultureller Auftrag und Regionalförderung von Produktion und Berichterstattung im Lichte des Völker- und Europarechts

Kulturpolitische Maßnahmen und die Förderung regionaler Produktion durch Einzelstaaten sind auf internationaler Ebene einem zunehmenden Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. Dieser geht insbesondere von Rechtsinstrumenten zur Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs aus. Interessant ist dabei die Rolle der Europäischen Union: Einerseits setzte sie sich sehr aktiv für die Schaffung eines internationalen Rechtsinstruments zum Schutze der kulturellen Vielfalt ein, andererseits erhebt sie gegebenenfalls gegen Fördermaßnahmen ihrer Mitgliedstaaten den Vorwurf der Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt und/oder den Grundfreiheiten. Durch dieses ambivalente Verhalten

schwächt die Europäische Union möglicherweise ihre Verhandlungsposition bei der Fortentwicklung der völkerrechtlichen Regeln zur Kulturförderung, die im Folgenden dargestellt werden sollen.

I. UNESCO

Mit der Verabschiedung des Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen⁷ im Rahmen der 33. Generalkonferenz der UNESCO liegt ein für den audiovisuellen Sektor eminent wichtiges Rechtsinstrument vor. Es soll nach der ambitionierten Zielsetzung seiner Verfasser als Gegengewicht zum GATS-Abkommen der Welthandelsorganisation fungieren, dessen Anwendungsbereich sich künftig in zunehmendem Maße auch auf den audiovisuellen Sektor erstrecken wird. Das Übereinkommen soll der nationalen Kultur- und darin eingeschlossen der Medienpolitik Handlungsspielräume bewahren, die unter dem vorwiegend ökonomischen Blickwinkel des GATS gefährdet erscheinen. So bestimmt Art. 6 Abs. 1 des Übereinkommens, dass die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Kulturpolitik und kulturpolitischen Tätigkeiten berechtigt sein sollen, „Maßnahmen, die auf den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen innerhalb ihres Hoheitsgebiets abzielen“, zu beschließen. Das in Art. 6 Abs. 1 angesprochene Duo „Kulturpolitik und kulturpolitische Maßnahmen“ bezieht sich gemäß Art. 4 Nr. 6 „auf die Politik und die Maßnahmen im Zusammenhang mit Kultur auf lokaler,⁸ nationaler, regionaler oder internationaler Ebene“. An dieser Stelle wird deutlich, dass das Übereinkommen nicht lediglich auf solche kulturpolitischen Maßnahmen abzielt, die dem nationalen Schutz oder der nationalen Förderung kultureller Vielfalt dienen, sondern dass konsequenterweise bereits auf einer darunterliegenden, als „lokal“ bezeichneten Ebene angesetzt wird. Wegen der in vielen Staaten anzutreffenden, an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk adressierten besonderen Anforderungen bezüglich kultureller Information und regionaler Produktion bzw. Berichterstattung lohnt ein Blick auf die Vorschrift des Art. 6 Abs. 2 lit. h: Danach fallen auch solche Maßnahmen der Vertragsparteien, „die darauf abzielen, die Medienvielfalt zu erhöhen, und zwar auch durch den öffentlichen Rundfunk“, in den Schutzbereich des Abkommens. Inwieweit es in der Praxis tatsächlich gelingen wird, das Übereinkommen als Gegengewicht zu internationalen Rechtsinstrumenten mit handelspolitischem Hintergrund zu etablieren, ist derzeit noch nicht absehbar. Jedenfalls haben die Vertragsstaaten ein deutliches Signal gesetzt, dass sie kulturbezogene Güter und davon umfasst den Rundfunkbereich keineswegs als Regelungsgegenstand einer an rein ökonomischen Maßstäben orientierten Politik betrachten.

II. Europarat

Die Empfehlung des Europarats über Maßnahmen zur Förderung des Medienpluralismus⁹ betont ausdrücklich, dass eine Vielzahl unabhängiger Medienunternehmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene Demokratie und Pluralismus fördern. Die Mitgliedstaaten sollen daher Maßnahmen zur Unterstützung des Rundfunks, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene, erwägen. Die Staaten sollen ihre Medienpolitik allerdings im Einklang mit Art. 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte (EMRK) fortentwickeln und dabei die Unabhängigkeit der Medien respektieren.

Kulturbezogene nationale Maßnahmen bzw. Vorgaben zur Förderung regionaler Produktion und regionaler Berichterstattung, die sich an Rundfunkveranstalter richten, sind also vornehmlich an Art. 10 EMRK zu messen. Die Tätigkeiten der Rundfunkveranstalter, die durch die in Artikel 10 garantierte Rundfunkfreiheit¹⁰ geschützt werden, reichen von der Organisation von Rundfunkgesellschaften über die Gestaltung von Inhalten bis hin zur Übertragung und Weitervermittlung von Informationen.¹¹ Der Gerichtshof stellte insbesondere in den Entscheidungen „Groppera“, „Autronic“ und „Informationsverein Lentia und andere“ klar, dass nationale Maßnahmen, die diese Tätigkeiten einschränken, ungeachtet einer möglichen kommunikationsbezogenen Zielsetzung als Eingriffe in die Rundfunkfreiheit zu behandeln sind.¹² Nationale Maß-

nahmen sind mithin anhand der Schranken des Art. 10 Abs. 2 EMRK zu überprüfen.

Maßnahmen, die im Lizenzvergabeverfahren greifen – etwa die Bevorzugung von Antragstellern, die bestimmte kultur- und/oder regionalbezogene Zusagen abgeben –, können durch Art. 10 Abs. 1 S. 3 EMRK gerechtfertigt sein. Die Entscheidung über die Erteilung oder Verweigerung einer Lizenz kann also von Erwägungen zu Art und Zielsetzungen des den Antrag stellenden Senders, zu seinem potenziellen nationalen, regionalen oder lokalen Publikum sowie zu Rechten und Bedürfnissen eines bestimmten Publikums abhängig gemacht werden.¹³

Der Eingriff muss vom Gesetz vorgesehen sein, einem der Ziele aus dem Katalog des Art. 10 Abs. 2 EMRK dienen und in einer demokratischen Gesellschaft zudem notwendig sein. Nach der weiten Auslegung des Zielekatalogs in Art. 10 Abs. 2 EMRK durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte¹⁴ können Eingriffe auch zum „Schutz der Rechte anderer“ erfolgen, wenn sie den Zweck verfolgen, den Pluralismus und insbesondere die Meinungsvielfalt zu fördern. Kulturspezifische Zielsetzungen können somit ohne weiteres als legitime Zwecke im Sinne des Art. 10 Abs. 2 EMRK eingestuft werden. Die Vertragsstaaten verfügen über einen weiten Beurteilungsspielraum, was die Notwendigkeit einer staatlichen Maßnahme in einer demokratischen Gesellschaft betrifft, unterliegen dabei jedoch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Aussagen zur Verhältnismäßigkeit können losgelöst vom Einzelfall nur schwerlich getroffen werden. Im Rahmen der Angemessenheitsprüfung ist aber jedenfalls zu berücksichtigen, dass die Gewährleistung kultureller Vielfalt im Rundfunk aufgrund seiner Bedeutung für die Meinungsbildung als dringendes soziales Bedürfnis anzusehen ist.

III. Europäische Union

Mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages im Jahr 1992 wurde der Europäischen Gemeinschaft (EG) mit dem sog. Kulturartikel Art. 151 EGV (ehemals Art. 128 EGV) erstmals eine – wenn auch in mehrerer Hinsicht beschränkte – Kompetenz für den kulturellen Sektor eröffnet. Der in Art. 151 EGV normierte Umfang der Handlungsbefugnis der EG ist auf Maßnahmen begrenzt, welche die kulturelle Tätigkeit der Mitgliedstaaten fördern, unterstützen und ergänzen. Die sog. Querschnittsklausel in Art. 151 Abs. 4 EGV verpflichtet die Gemeinschaft, bei jedem Tätigwerden Rücksicht auf die kulturellen Aspekte der Mitgliedstaaten zu nehmen. Aus dieser zurückhaltenden Formulierung folgt, dass im Hinblick auf die Rechtssetzung der Mitgliedstaaten kein verbindlicher „Kulturvorbereitungs“- besteht. Vielmehr begründet Art. 151 Abs. 4 EGV einen Auftrag zur „Schaffung einer kulturfreundlichen Ordnung“.¹⁵ Das bedeutet, dass die Organe der EG bei jedem Konflikt zwischen kulturellen Anliegen der Mitgliedsländer und europäischem Wettbewerbsrecht oder anderen aus Gründen des freien Binnenmarktes regulierten Bereichen eine Abwägung vorzunehmen haben, bei der die kulturellen Traditionen und Zielsetzungen eine besondere (wohlwollende) Berücksichtigung finden müssen.

Im Bereich der Regionalförderung kennt das Gemeinschaftsrecht keine verbindlichen Quotenvorgaben, wie sie zugunsten „europäischer Werke“ bestehen. Im Gegenteil stehen nationale Regionalfördermaßnahmen, insbesondere wenn sie Vorgaben zum Produktionsstandort treffen, bisweilen im Spannungsverhältnis zu der im EGV garantierten Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit. Skeptisch zeigt sich die Kommission etwa gegenüber Regelungen, wonach der Produktionsort zwingend auf dem Gebiet des die Maßnahme erlassenden Mitgliedstaates liegen muss.¹⁶

Sind die mitgliedstaatlichen Regelungen (z. B. Vorgaben zu Quoten oder bestimmten Produktionsstandorten) so ausgestaltet, dass sie eine Beschränkung der genannten Binnenmarktfreiheiten darstellen, ist danach zu fragen, ob sie einem übergeordnetem Ziel dienen, welches eine solche Beschränkung rechtfertigt. Im Falle einer förmlichen Diskriminierung ausländischer Dienstleistungen kann eine Rechtfertigung



allenfalls nach Art. 55 EGV in Verbindung mit Art. 46 EGV erfolgen, wonach diskriminierende Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit zulässig sein können. Allerdings ist diese Ausnahme eng auszulegen, und nach ständiger Rechtsprechung des EuGH dienen Maßnahmen zum Schutz der nationalen Sprache und Kultur nicht dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.¹⁷

Zwingende Gründe des Allgemeininteresses können also zur Rechtfertigung von solchen die Grundfreiheiten beschränkenden Maßnahmen nur vorgebracht werden, wenn diese nicht bereits formal diskriminierend sind. Der EuGH hat anerkannt, dass die Kulturpolitik und gerade auch die hier in Rede stehende Pluralismusförderung grundsätzlich einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen können, um Beschränkungen der Grundfreiheiten zu rechtfertigen.¹⁸ Problematisch wird es allerdings, wenn die Kulturpolitik als Deckmantel für eine vornehmlich wirtschaftlich motivierte Förderung der ansässigen Produktionsindustrie genutzt wird. Dann bedarf es einer genauen Untersuchung und Abwägung im Einzelfall.

In dieses Problemfeld ist ein durch die Europäische Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren einzuordnen. Es geht zurück auf eine Beschwerde deutscher privater Fernsehveranstalter mit bundesweiter Ausstrahlung. Sie wendet sich gegen die in einigen Landesmediengesetzen enthaltenen Vorgaben für regionale Berichterstattung. Hierzu zählen Regelungen, nach denen etwa die „Herstellung und studioteknische Abwicklung“ (Niedersachsen) oder die „Zusammenführung der Beiträge einer Sendung“ (Schleswig-Holstein) in dem entsprechenden Bundesland erfolgen muss und die damit auf eine Produktion der Fensterprogramme in dem jeweiligen Land abzielen.¹⁹ Beide Bundesländer haben gegenüber der Kommission inzwischen erklärt, die medienrechtlichen Vorschriften zu überarbeiten, um die entsprechenden europarechtlichen Bedenken auszuräumen.²⁰

Der Fall offenbart folgendes Dilemma: Regionale Berichterstattung bedarf in der Regel einer gewissen örtlichen Anbindung des Veranstalters – jedenfalls was den redaktionellen Teil betrifft. Dagegen könnte man annehmen, dass rein technische Vorgänge (Postproduktion) insbesondere im Zeitalter der Digitalisierung an jedem beliebigen Ort durchgeführt werden können. Vertretern dieser These wird jedoch von Produzenten häufig eine Unkenntnis der tatsächlichen Abläufe vorgeworfen – technische und kreative bzw. redaktionelle Anteile bei der Schaffung audiovisueller Werke seien keineswegs so scharf voneinander zu trennen, wie es dieser Ansatz verlange. Der nationale Gesetzgeber setzt sich jedoch leicht dem Verdacht einer protektionistischen Motivation und damit der Verletzung von Gemeinschaftsrecht aus, wenn er die Anforderungen insbesondere an den Produktionsstandort zu rigide formuliert.

C. Rechtslage auf nationaler Ebene

Im Folgenden soll eine Reihe nationaler Maßnahmen vorgestellt werden, die unter den Begriff „Kulturförderung“ und den Aspekt „Regionalität“ im Rundfunk zu subsumieren sind. Unter den nachfolgend verwendeten Oberbegriff „regionaler Bezug“ fallen hier sowohl gesetzliche Vorgaben, welche die Verpflichtung zu regionaler Berichterstattung betreffen, als auch solche, die sich auf die Förderung regionaler Produktion beziehen. Die gemeinsame Behandlung dieser Bereiche erscheint auch im Hinblick auf die hier häufig anzutreffenden Überschneidungen sinnvoll. Solche bestehen beispielsweise, wenn die Beiträge zur regionalen Berichterstattung in der jeweiligen Region herzustellen sind.

I. Belgien

Die Medienregulierung in Belgien ist geprägt durch die föderalistische Struktur des Staates. Dieser besteht aus drei Gemeinschaften (der Flämischen, der Französischen und der Deutschsprachigen Gemein-

schaft) sowie aus drei Regionen (Flandern, Wallonien und der Region Brüssel-Hauptstadt). Der Bereich Kultur umfasst die Regulierung der audiovisuellen Medien und fällt in die Zuständigkeit der Sprachgemeinschaften.²¹ Deren Hoheitsgebiet ist allerdings nicht (vollständig) deckungsgleich mit den belgischen Regionen.

1. Kultur

In der Französischen Gemeinschaft ist der öffentlich-rechtliche Veranstalter RTBF gemäß Art. 3 der Verordnung vom 14. Juli 1997²² verpflichtet, die programmliche Vielfalt sicherzustellen und Sendungen mit allgemeinen, internationalen, europäischen, föderalen, gemeinschaftlichen und regionalen Informationen, Sendungen zur kulturellen Entwicklung, Weiterbildung und Unterhaltung sowie Programme für die Jugend auszustrahlen. Die Vorschrift konkretisiert den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Senders hinsichtlich der Ausstrahlung anspruchsvoller Kulturprogramme (sog. *culture cultivée*) dahingehend, dass vor allem Werke von Autoren, Produzenten und Interpreten der Französischen Gemeinschaft in das Programm aufzunehmen sind. Eine detailliertere Ausgestaltung erfährt dieser Auftrag im sog. *contrat de gestion* des RTBF (eine Art öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen der Regierung und dem Sender). So hat RTBF jährlich mindestens fünfzig musikalische, lyrische oder choreographische Veranstaltungen zu übertragen, von denen wenigstens zwölf in der Französischen Gemeinschaft produziert wurden, davon vier neue Aufführungen (Art. 13 *contrat de gestion*). Wenigstens zwölf Sendungen pro Jahr sind der Kulturberichterstattung zu widmen (Art. 12 *contrat de gestion*). Darüber hinaus ist eine wöchentliche Sendung über kulturelle Ereignisse in der Französischen Gemeinschaft vorzusehen. Auch für den fiktionalen Bereich werden tief in die Programmplanung hineinreichende Verpflichtungen normiert. Hiernach soll RTBF nicht weniger als 120 Langfilme ausstrahlen und mindestens 40 Filme, die anspruchsvoll sind, sich an ein spezielles Publikum wenden und den „Autorenfilmen“ zuzurechnen sind.²³

Kulturbezogene Verpflichtungen treffen in der Französischen Gemeinschaft jedoch keineswegs lediglich die öffentlich-rechtlichen Veranstalter. So müssen private Fernseh-Inhalteanbieter mindestens 4,5 % der Musikprogramme „lokalen“ Werken reservieren, d. h. Kreationen, die von natürlichen oder juristischen Personen komponiert, produziert oder dargeboten werden, welche ihren Wohnsitz oder ihre Hauptniederlassung in der Französischen Gemeinschaft haben (Art. 42–43 des Rundfunkgesetzes 2003).

Auch der flämische öffentlich-rechtliche Veranstalter VRT ist gemäß Art. 8 Abs. 2 der koordinierten Verordnungen für Radio und Fernsehen vom 25. Januar 1995²⁴ verpflichtet, auf den Gebieten Information, Kultur, Erziehung und Unterhaltung ein Programm von hohem Niveau anzubieten. Im Gegensatz zu den recht präzisen Quotenvorgaben in der Französischen Gemeinschaft finden sich im Auftrag des VRT gemäß der „*beheersovereenkomst*“²⁵ (ein Vertrag zwischen VRT und der Regierung) keine anteilmäßigen Vorgaben für die Ausstrahlung von Sendungen mit kulturellem Bezug.²⁶

2. Regionaler Bezug

Sowohl in der Flämischen als auch in der Französischen Gemeinschaft enthalten die Mediengesetze regionalbezogene Vorschriften. Regionale Fernsehstationen²⁷ werden in der Flämischen Gemeinschaft definiert als Fernsehdienste, die lokale Nachrichten, Informationen und Unterhaltung bei einer beschränkten – regionalen – Reichweite anbieten.²⁸ Angesichts ihres im öffentlichen Interesse liegenden Auftrags, die lokale Kultur zu fördern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken, müssen sie sich als gemeinnützige Einrichtung organisieren. Jedoch finanzieren sie sich ausschließlich über Werbung und Sponsoring. Sie sind von den europäischen Quotenvorgaben ausgenommen.²⁹ Allerdings sind die regionalen Fernsehstationen verpflichtet, „eigene“ Produktionen zu senden, also intern produzierte Beiträge oder solche, für die Mitarbeiter des Regionalsenders die redaktionelle Verantwortung tragen



(Art. 73 des flämischen Rundfunkgesetzes). Das Rundfunkgesetz der Französischen Gemeinschaft spricht nicht von regionalen Fernsehstationen, sondern von „lokalen Fernsehdiensten“³⁰, jedoch sind sich die Definitionen trotz der unterschiedlichen Bezeichnung sehr ähnlich.

II. Deutschland

1. Kultur

Die Kulturpflichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist in § 11 Abs. 2 S. 4 des Rundfunkstaatsvertrages (RStV)³¹ kodifiziert. Neben anderen inhaltlichen Anforderungen an die Programmgestaltung bestimmt diese Vorschrift, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten hat. Fixe Quoten sind hingegen im Gesetz nicht vorgesehen. Eine solche Vorgabe wäre in Deutschland im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben bezüglich der Programmfreiheit auch äußerst problematisch.³²

2. Regionaler Bezug

Die Bestimmung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in § 11 Abs. 2 RStV verlangt von den Veranstaltern, in ihren „Angeboten und Programmen einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben.“ Einer der beiden großen öffentlich-rechtlichen Veranstalter, die ARD, verpflichtet sich in seinen Leitlinien für die Programmgestaltung gemäß § 11 Abs. 4 RStV dazu, „rund siebenzig Prozent der ARD-Produktionen bei Fremdfirmen in Auftrag zu geben und damit die deutsche Filmwirtschaft maßgeblich zu unterstützen“.³³ Mit der Befolgung dieses selbst gesteckten Ziels geht im Falle der ARD strukturell eine Förderung der Produktion auf regionaler Ebene einher. Die ARD ist eine Arbeitsgemeinschaft von neun selbständigen, staatsunabhängigen Landesrundfunkanstalten, die jedenfalls z. T. unterschiedliche³⁴ Regionen der Bundesrepublik repräsentieren. Manche sehen eine aus dieser Struktur resultierende Bevorzugung der öffentlich-rechtlichen Veranstalter. Die ARD könne im Hauptprogramm zwischen etwa 18 und 20 Uhr wesentlich freier agieren, da sie die regionalen Nachrichten in die jeweiligen Dritten Programme abschieben könne.³⁵ Weniger konkret ist die entsprechende Selbstverpflichtung des ZDF, in der es heißt: „Das ZDF wird sofern die Finanzierung des Hauses dies zulässt mit einem kontinuierlich fortgeschriebenen Auftragsvolumen die Produktionswirtschaft Deutschlands stabilisieren und dabei im Rahmen der infrastrukturellen Gegebenheiten auf eine regional ausgewogene Verteilung der Produktionsvorhaben hinarbeiten.“³⁶

Für die privaten Veranstalter ist die Berücksichtigung regionaler Inhalte bei der Lizenzvergabe bzw. bei der Zuweisung von Übertragungskapazitäten entsprechend dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik landesgesetzlich festgelegt. So benennt etwa das Landesmediengesetz in Nordrhein-Westfalen (LMG) in § 10 Abs. 2 Nr. 3 die „Berücksichtigung landesweiter, regionaler und lokaler Belange“ als Gesichtspunkt bei der Zuordnung von Übertragungskapazitäten. Falls keine ausreichenden Übertragungskapazitäten bestehen, hat die Landesmedienanstalt gem. § 14 LMG eine Vorrangentscheidung zu treffen. Dabei ist der Beitrag der jeweiligen Programme zur Vielfalt des Gesamtangebots, insbesondere der Beitrag zur Angebots- oder Spartenvielfalt, zur regionalen Vielfalt, zur kulturellen und Sprachenvielfalt in die Abwägung einzubeziehen.

Als Maßnahme zur Sicherung der Meinungsvielfalt³⁷ sind die beiden bundesweit verbreiteten reichweitenstärksten Fernsehvollprogramme gemäß § 25 Abs. 4 RStV dazu verpflichtet, Regionalfensterprogramme zu veranstalten. Im Rahmen dieser Fensterprogramme soll einem – vom Hauptprogrammveranstalter redaktionell unabhängigen – Fensterprogrammveranstalter die Gelegenheit zur aktuellen und authentischen Darstellung der Ereignisse des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens in dem jeweiligen Land gegeben werden. In ihrer Eingriffswirkung (in Bezug auf die Programmfreiheit) gehen diese

Fenster nach Ansicht mancher damit sogar noch über fixe Quoten hinaus, da die Veranstalter ihre Sendezeit mit fremden Inhalten füllen und deren Herstellung auch finanzieren müssen.³⁸

III. Frankreich

1. Kultur

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk enthalten die sog. *cahier de charges* (Pflichtenhefte), die Verordnungscharakter haben, einige verbindliche Vorgaben für die Ausstrahlung „kultureller Programme“. So gibt etwa Art. 24 des *cahier* für den öffentlich-rechtlichen Veranstalter France 2 vor, dass jährlich mindestens 15 Tanz- und Theateraufführungen, Festivals etc. gezeigt werden müssen. Darüber hinaus müssen monatlich mindestens zwei Stunden für verschiedene Musikformen und neue Talente reserviert werden („Kulturquoten“ im engeren Sinne).³⁹ Vergleichbare Verpflichtungen bestehen für alle anderen öffentlich-rechtlichen Sender.

Die privaten Veranstalter treffen im Gegensatz hierzu mit wenigen Ausnahmen keine derartigen Verpflichtungen. Eine Ausnahme von der weitgehenden Regelungsfreiheit ist beispielsweise die Verpflichtung von TF1, mindestens zehn Stunden im Jahr Konzerte von französischen nationalen oder regionalen Orchestern auszustrahlen. Außerdem besteht für TF1 die – nicht näher konkretisierte – Verpflichtung zur Ausstrahlung von Veranstaltungen (*spectacles vivants*), wobei den Veranstaltern die Auswahl zwischen verschiedenen künstlerischen Sparten (literarische, choreographische Darbietungen oder Theateraufführungen) verbleibt.⁴⁰

2. Regionaler Bezug

Eine Reihe grundlegender Verpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Veranstalter in Frankreich listet Artikel 43-11 des Gesetzes über die Kommunikationsfreiheit aus dem Jahre 1986 auf.⁴¹ Hiernach hat der Veranstalter die Vielfalt des kulturellen Erbes in seinen regionalen und lokalen Dimensionen zu reflektieren. Darüber hinaus gibt es in Frankreich keine Regelungen, die eine besondere Förderung und Unterstützung von regionaler Kultur vorsehen. Lediglich die Förderung der „kulturellen Vielfalt“ ist in den *cahiers des charges* der öffentlich-rechtlichen Programme als generelle Verpflichtung erwähnt. Der öffentlich-rechtliche Sender France 3 ist jedoch gesetzlich verpflichtet, Sendungen mit nationalen, regionalen und lokalen Themen – bestimmt für alle oder Teile Frankreichs unter Ausschluss der nichteuropäischen Gebiete – auszustrahlen. Insbesondere muss er über die Umgebung informieren und über regionale und lokale Ereignisse berichten.⁴² Dieser Aufgabe kommt der Sender nach, indem er tagsüber regionale und lokale Nachrichtenmagazine und andere Programme ausstrahlt, die in 13 Regionaldirektionen und 37 lokalen Standorten produziert werden.⁴³

IV. Italien

In Italien sind die Pflichten des öffentlich-rechtlichen Veranstalters Radiotelevisione italiana (RAI) unter anderem im sog. Gasparri-Gesetz (Nr. 112/2004) vom 3. Mai 2004 festgelegt worden.⁴⁴ Gemäß dessen Art. 17 hat der allgemeine öffentlich-rechtliche Rundfunk eine angemessene Anzahl von Sendungen mit den folgenden Inhalten auszustrahlen: Erziehung, Information, Bildung, *Förderung der Kultur*, Theateraufführungen, Film-, Fernseh- und musikalische Werke. Ein Teil der Werke muss anerkanntermaßen von hohem künstlerischen Wert sein oder als besonders innovativ gelten. Diese – für sich betrachtet – noch relativ wenig greifbare Bestimmung wird durch den Zusatz konkretisiert, dass die Anzahl der Sendestunden, die dieser Art von Programmen zu widmen ist, alle drei Jahre durch die unabhängige Kommunikationsbehörde *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM) festzulegen ist.⁴⁵ Die AGCOM wurde folglich mit der Planung und Abnahme des Programms der RAI in den Bereichen Erziehung, Information, Nachrichten, Bildung



und kulturelle Belange betraut. Mit der Einbeziehung einer externen Behörde in die Programmplanung liegt hier ein Ansatz vor, der sich zum Beispiel deutlich vom deutschen Konzept unterscheidet, wonach die konkretere Ausgestaltung des Programmauftrags durch Selbstverpflichtungserklärungen der öffentlich-rechtlichen Veranstalter vollzogen wird (siehe oben). Näher ausgestaltet werden die Pflichten der RAI als öffentlich-rechtliche Sendeanstalt in einem Dienstleistungsvertrag mit dem Ministerium für Kommunikation.⁴⁶

V. Litauen

Die Programmvorgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Litauen werden im Gesetz über das nationale Radio und Fernsehen (LRT)⁴⁷ festgelegt. In der Praxis liegt die Verantwortung für die Umsetzung der den öffentlich-rechtlichen Auftrag betreffenden Programmvorgaben beim Rat des LRT, einem anstaltsinternen Gremium. Der Rat nimmt diese Verantwortung u. a. durch die Aufteilung des Programmbudgets wahr. Nach dem LRT-Gesetz entscheidet er, welcher Anteil des Finanzaufkommens jeweils für die verschiedenen Programmsparten wie Information, aktuelles Zeitgeschehen oder kulturbezogene Programme zu verwenden ist.⁴⁸

Quotenvorgaben, welche die Sender zur Ausstrahlung oder Produktion von anspruchsvollen Programmen mit kulturellem Hintergrund verpflichten, existieren in Litauen nicht. Jedoch sehen die gesetzlichen Bedingungen für die Lizenzvergabe durch die Regulierungsbehörde *Lietuvos Radijo ir Televizijos Komisija* (LRTK) vor, dass diejenigen Antragsteller „bevorzugt“ werden, die sich zur Produktion von Kultur-, Bildungs- und Informationsprogrammen verpflichten. Um ihre Chancen im Ausschreibungsverfahren zu wahren, stellen die Bewerber daher regelmäßig in Aussicht, diesen Programmsegmenten Sendezeit „vorzubehalten“. In der Lizenz des „Gewinners“ der Ausschreibung werden die in der Bewerbung angegebenen Quoten festgeschrieben und ihre Einhaltung von der LRTK überwacht, die Verstöße mit Geldbußen sanktionieren kann.⁴⁹

VI. Slowenien

1. Kultur

Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Veranstalters *Radio-televizija Slovenija* (RTV Slovenija) findet sich in Art. 3 des Radiotelevizija-Slovenija-Gesetzes⁵⁰. Demnach hat der Veranstalter die Beachtung folgender Aspekte in seinem Programm sicherzustellen:

- ein vielfältiges Angebot qualitativ hochwertiger Sendungen aus den Bereichen Information, Kultur, Bildung und Unterhaltung;
- die Herstellung und Ausstrahlung kultureller und künstlerischer Werke, die sowohl in als auch außerhalb Sloweniens geschaffen wurden.

Der kulturelle Programmauftrag für RTV Slovenija umfasst demnach neben der Verpflichtung, kulturbezogene Programme zu senden, auch die Maßgabe, solche Sendungen in gewissem Umfang zu produzieren. Es ist geplant, dass der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Sender, insbesondere der kulturelle Auftrag, zukünftig genauer gesetzlich gefasst und beschrieben wird.⁵¹

2. Regionaler Bezug

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Slowenien (*Radiotelevizija Slovenija*) umfasst im Fernsehbereich zwei landesweit empfangbare Sender und zwei Programme für die regionalen Zentren in Koper und Maribor. Das Radiotelevizija Slovenija-Gesetz legt in Art. 3 für die Programme in seinem Anwendungsbereich fest, dass über Ereignisse in den Regionen des Landes zu berichten ist und die jeweiligen Interessen der Regionen abzubilden sind.

Neben dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk gibt es in Slowenien noch die „Kategorie“ der Rundfunkanbieter „von beson-

derer Bedeutung“. Darunter fallen Lokal- und Regionalsender sowie gemeinnützige oder Studentensender. Veranstalter dieser Kategorie haben den Vorteil, dass sie u. a. finanzielle Unterstützung aus dem Rundfunkgebührenaufkommen erhalten. Außerdem sind die Verwertungsgesellschaften angewiesen, günstige Spezialtarife zugunsten dieser Sender anzubieten (Art. 81 des Gesetzes über die Massenmedien⁵²).

Die gegenwärtig sieben Fernseh- und 17 Radioveranstalter, die den Status „Programm von besonderer Bedeutung“ innehaben, müssen Sendungen mit lokalen oder regionalen Inhalten (Nachrichten, aktuelle Themen, Kultur) ausstrahlen.⁵³ Im Hinblick auf unser Thema ist dabei interessant, welche Bedingungen das Gesetz an die Einstufung als „Regionalsender“ knüpft. Gem. Art. 79 Abs. 1 des Gesetzes über die Massenmedien kommen hierfür nur Sender in Betracht, die für die Einwohner eines Gebietes (Region oder Stadt) bestimmt sind, in dem mehr als 10 % jedoch weniger als 50 % der slowenischen Bevölkerung leben. Die regionalen Sender sind nach derselben Vorschrift verpflichtet, mindestens 30 % ihrer Sendezeit zwischen acht und zwölf Uhr vormittags eigenproduzierten regionalen Programmen zu widmen. Die Einordnung als „Lokalsender“ setzt gem. Art. 78 des Gesetzes über die Massenmedien unter anderem voraus, dass der Sender objektive und unvoreingenommene Informationen für die Einwohner einer lokalen Gemeinschaft anbietet und darüber hinaus eine ausgewogene Darstellung verschiedener Meinungen und Ansichten zu politischen, kulturellen, religiösen, ökonomischen und anderen Themen, die für Leben und Beruf der lokalen Einwohner von Interesse sind. Zudem muss ein Sender, der den Status als Lokalsender erlangen will, einen höheren Programmanteil lokalen Charakters vorweisen als vergleichbare Sender in dem entsprechenden Gebiet. Mit dieser Bedingung setzt der Gesetzgeber eine „Spirale nach oben“ zugunsten lokaler Programme in Gang.

VII. Vereinigtes Königreich

1. Kultur

Kulturbezogene Anforderungen an den öffentlich-rechtlichen Veranstalter in Großbritannien, die *British Broadcasting Corporation* (BBC), finden sich zunächst in dem Gesetz zur Gründung der BBC, der sog. *Royal Charter*⁵⁴. Interessant sind insoweit vor allem die Vorschriften, welche die Organisationsstruktur der BBC festlegen. So bestimmt Abschnitt 12 Abs. 2 die Einrichtung dreier „nationaler Rundfunkräte“ (*National Broadcasting Councils*) für Schottland, Wales und Nordirland. Diese Gremien haben bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben der besonderen Kultur, Sprache, den Interessen und Vorlieben der Bevölkerung in dem Landesteil, für den sie zuständig sind, Rechnung zu tragen.⁵⁵ Auch diese Regelung zeigt, dass ein nationaler Gesetzgeber die Notwendigkeit gesehen hat, Kulturförderung durch den Rundfunk gerade auf regionaler Ebene zu betreiben.

Kulturbezogene Vorgaben hinsichtlich der Programmgestaltung sind im *BBC Agreement*⁵⁶, einem Abkommen zwischen Regierung und Veranstalter, niedergelegt. Unter der Überschrift „Programminhalte“ verpflichtet das *Agreement* die BBC:

„die Vielfalt kultureller Aktivitäten im Vereinigten Königreich in den Bereichen Drama, Komödie, Musik und der bildenden und darstellenden Künste anzuregen, zu unterstützen und widerzuspiegeln“⁵⁷.

2. Regionaler Bezug

Die Medienaufsichtsbehörde *Office of Communications* (Ofcom) muss nach sec. 263 des *Communication Act 2003* kommerzielle Veranstalter, welche zur Erbringung bestimmter öffentlicher Dienste verpflichtet sind (sog. *commercial public service broadcaster*), in den Zulassungsbedingungen u. a. zur Erreichung angemessener Anteile an regionaler Produktion und regionalen Programmen verpflichten. Ähnliche Vorgaben bestehen auch für die BBC aufgrund des *BBC Agreement*.



In Großbritannien konzentriert sich die Medienindustrie sehr stark auf den Standort London und seine unmittelbare Umgebung. Um die Produktionsmöglichkeiten gerade kleinerer und mittlerer Unternehmen, die außerhalb des Einzugsbereichs von London angesiedelt sind, zu erhalten und zu fördern sowie die Berichterstattung über regional relevante Themen sicherzustellen, wird im Rahmen der Regionalförderung der London umschließende Autobahnabschnitt M25⁵⁸ zum Anknüpfungspunkt. Für die regionale Produktion gilt, dass ein angemessener Anteil der hergestellten Programme außerhalb des durch diese Verkehrsinfrastruktur beschriebenen Bereiches entstehen muss. Dieser Teil muss außerdem ein angemessenes Themenspektrum abdecken, und ein angemessener Teil der Finanzmittel der Sender muss zur Produktion solcher Programme in angemessener Weise auf die regionalen Produktionszentren verteilt werden. Die *commercial public service broadcaster* müssen deshalb einen bestimmten Anteil ihrer Sendestunden der Erstausrahlung von Programmen widmen, die unter den Begriff der regionalen Produktionen fallen. Als anrechenbare regionale Produktionen⁵⁹ werden entsprechende Beiträge dann angesehen, wenn sie mindestens zwei der drei folgenden Kriterien erfüllen

- a) die Produktionsfirma muss über substanzielle Geschäfts- und Produktionseinrichtungen innerhalb des Vereinigten Königreichs, jedoch außerhalb des M25-Sektors verfügen. Als substanziell wird ein Standort dann angesehen, wenn es sich um den gewöhnlichen Arbeitsplatz der leitenden Angestellten im regionalen Betätigungsfeld, der an der Produktion beteiligten Führungskräfte und der leitenden Angestellten im Bereich der Akquise von Programmaufträgen handelt;
- b) mindestens 70 % des Produktionsbudgets (ausgenommen die Kosten für die Darsteller, das Archivmaterial und den Erwerb urheberrechtlicher Genehmigungen) müssen innerhalb des Vereinigten Königreichs, jedoch außerhalb des M25-Sektors investiert werden; und
- c) ausgehend von den Kosten müssen mindestens 50 % der beteiligten Kreativen (außer den Darstellern) ihren gewöhnlichen Arbeitsplatz innerhalb des Vereinigten Königreichs, jedoch außerhalb des M25-Sektors haben. Freiberuflich Tätige mit einem nicht dort liegenden Arbeitsplatz werden dann angerechnet, wenn sie außerhalb des M25-Sektors wohnen.

Mit Blick auf die Regionalberichterstattung wird darauf abgehoben, dass sowohl Channel 3⁶⁰ als auch die BBC-Programme eine ausreichende Anzahl und ein angemessenes Spektrum an regionalen Inhalten bereitstellen haben. Im Falle regionaler Channel-3-Lizenzen liegt der Anteil an regionalen Programmen, die in dem Gebiet produziert werden müssen, für welchen der Sender seine Programme anbietet, bei 90 %. die eben beschriebenen Kriterien zur Bestimmung des Produktionsortes werden hier leicht abgewandelt angewendet, da es ja nicht (lediglich) um die Produktion außerhalb des M25-Sektors, sondern eben gerade in der entsprechenden Region geht. Darüber hinaus gibt es gewisse inhaltliche Anforderungen an die Programme. Insbesondere sollten Regionalprogramme:

- a) Themen von besonderem Interesse für die Region behandeln, die andernorts auf weniger Interesse stoßen (z. B. regionale Veranstaltungen, Belange und Interessen) und
- b) eindeutig in der entsprechenden Region stattfinden und/oder Personen darstellen, die als Einwohner der Region bekannt sind oder enge Verbindungen zu dieser unterhalten.

D. Ergebnisse

Die Interdependenz der Aspekte „Regionalität“ und „Kultur“ kommt in den Rechtsordnungen der untersuchten Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise zum Ausdruck. Interessant sind hierbei die stark

divergierenden Vorstellungen dazu, was unter „Regionalität“ eigentlich zu verstehen ist. Während etwa in Slowenien an die Bevölkerungsdichte in einem bestimmten Gebiet angeknüpft wird, gilt in Großbritannien (vereinfacht gesprochen) alles als regional, was außerhalb des Einzugsgebiets von London liegt. Daneben bringt es schon die staatliche Struktur in föderalen Ländern wie Belgien oder Deutschland mit sich, dass der „Regionalität“ dort in besonderer Weise Rechnung getragen wird. Am stärksten offenbart sich die Wechselbeziehung zwischen Regionalität und Kultur dort, wo Kulturförderung unmittelbar mit der Verpflichtung zur Abbildung regionaler Besonderheiten im Programm verknüpft ist, wie in der Französischen Gemeinschaft Belgiens, wo alle privaten Fernsehveranstalter eine feste Quote zugunsten „lokaler Werke“ einzuhalten haben.⁶¹ Ein anderer Ansatz ist beispielsweise die Einbindung regionaler Gremien oder Organe in die Organisationsstruktur landesweiter Sender, die der Förderung kultureller Besonderheiten ihrer jeweiligen Region Rechnung tragen sollen, wie dies mit den *National Broadcasting Councils* der BBC der Fall ist.

Auf nationaler Ebene finden im Rundfunkbereich eine ganze Reihe unterschiedlicher Regulierungsinstrumente zur Förderung der Kultur und regionaler Bezüge bzw. der Kombination dieser beiden Aspekte Anwendung. Hierzu zählen u. a. fixe Quoten (wie sie auch in der Fernsehrichtlinie vorgesehen sind), „weiche Quoten“ wie etwa Selbstverpflichtungserklärungen der Veranstalter oder die Privilegierung von Sendern, die entsprechende Inhalte anbieten, im Rahmen des Lizenzvergabeverfahrens.

In der Regel nehmen die Mitgliedstaaten öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter zur Kultur- und Regionalförderung weitaus stärker in die Pflicht als die privaten Sender. Die (teilweise) Gebührenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten erlaubt es diesen, auch Programme zu senden, die nicht unbedingt ein Massenpublikum anziehen. Diese Finanzierungsform rechtfertigt auch den Eingriff in die Programmautonomie zugunsten des Medienpluralismus und der Kulturförderung. In den meisten europäischen Ländern sind die öffentlich-rechtlichen Veranstalter verpflichtet, zu bestimmten Anteilen kulturbezogene Sendungen auszustrahlen und lokale Kultur und Werte zu fördern. Darüber hinaus müssen sie häufig Programme produzieren und senden, die für alle Regionen in dem jeweiligen Land relevant sind.⁶² Diese programmbezogenen Anforderungen sind dabei oftmals sehr vage formuliert und lassen viel Auslegungsspielraum.⁶³ Im Hinblick auf die in den verschiedenen Rechtsordnungen und traditionen unterschiedlich stark geschützte Programmfreiheit der Veranstalter erscheint dies allerdings teilweise unumgänglich. Entscheidend ist demnach, wie die Veranstalter ihre Verpflichtungen in der Praxis, also im täglichen Sendebetrieb umsetzen. Diese Praxis sieht sich, wie im Rahmen dieses Beitrags stellenweise aufgezeigt wurde, einiger Kritik ausgesetzt. So werden Bedenken dahingehend geäußert, dass öffentlich-rechtliche Sender kulturbezogenen Programmen im Allgemeinen zu wenig Anteile am Gesamtprogramm einräumen oder diese zu unattraktiven Sendezeiten ausstrahlen.⁶⁴ Andererseits muss dies nicht zwangsläufig zu einem Informationsdefizit der Zuschauer im Bereich Kultur führen, wenn öffentlich-rechtliche Sender beispielsweise Kulturspartensender betreiben. Man denke etwa an den von deutschen, österreichischen und Schweizer Veranstaltern betriebenen Sender 3sat oder die öffentlich-rechtlichen Spartenkanäle TVR Cultural in Rumänien oder TVP Kultura in Polen.

Trotz der zum Teil erheblichen Unterschiede in den einzelnen Ländern können bei vereinfachender Sichtweise zwei Modelle unterschieden werden: Nach dem einen Modell gibt es mehr oder weniger unabhängige regionale Fernsehstationen (ggf. als Teil eines Netzwerks), die ihren eigenen Fernsehsender mit regionaler Abdeckung betreiben. Beispiele hierfür sind die Dritten Programme in Deutschland oder ITV in Großbritannien. Das andere Modell arbeitet mit Regionalstudios (*regional centres*), die durch einen nationalen Sender mit landesweiter Reichweite zentral kontrolliert werden,⁶⁵ wobei regionale Programmfenster in das landesweite Programm eingefügt werden.⁶⁶

- 1) Hermann-Josef Blanke, Kommentierung zu Art. 151 EGV, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2. Aufl., 2002, Rn. 2.
- 2) Detaillierte Ausführungen zu verschiedenen Definitionsansätzen finden sich bei Rolf H. Weber/Alexander Roßnagel/Simon Osterwalder/Alexander Scheuer/Sonnja Wüst, Kulturquoten im Rundfunk, 2006, S. 70 ff.
- 3) Thomas Kleist/Alexander Scheuer, Kultur und Quoten, ZUM 2006, S. 96 (100).
- 4) Entschließung P5_TA(2004)0373 des Europäischen Parlaments zu Gefahren der Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11 Absatz 2 der Charta der Grundrechte) in der EU, vor allem in Italien (2003/2237(INI)), Ziffer 10.
- 5) Thomas Kleist/Alexander Scheuer, a. a. O., ZUM 2006, S. 96 (102).
- 6) Stephen Hopkins, *Regionalism: A spent force?*, abrufbar unter: http://www.transdiffusion.org/emc/insidetr/regionalism/regionalism_a_s.php
- 7) Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 20. Oktober 2005, für eine Textversion siehe http://www.unesco.de/c_bibliothek/konvention_kulturelle_vielfalt.pdf
- 8) Hervorhebung durch den Verfasser. Der in der Definition in Art. 4 Nr. 6 verwendete Begriff „lokal“ dürfte am ehesten mit dem in diesem Beitrag verwendeten Begriff „regional“ (im Sinne von „nicht landesweit“) korrespondieren, während ein systematischer Vergleich mit anderen Vorschriften des Übereinkommens nahe legt, dass der Begriff „regional“ dort eher übernationale Einheiten im Sinne von „Weltregionen“ in Bezug nimmt, z. B. die Europäische Union.
- 9) *Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Pluralism, adopted on 19 January 1999*; abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/CM/Rec\(1999\)001&ExpMem_en.asp](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/CM/Rec(1999)001&ExpMem_en.asp)
- 10) Nach ständiger Rechtsprechung des EGMR umfasst Artikel 10 EMRK die Garantie der Rundfunkfreiheit, siehe EGMR, Urteil vom 28. März 1990 (Groppera), Ser. A 173, Rn. 55; EGMR, Urteil vom 22. Mai 1990 (Autronic), Ser. A 178; EGMR, Urteil vom 24. November 1993 (Lentia), Ser. A 276.
- 11) Christoph Grabenwarter: Europäische Menschenrechtskonvention, Wien 2003, S. 271.
- 12) Vgl. Thomas Hoeren, Rechtliche Fragen der Einführung einer Hörfunkquote zugunsten neuer, deutschsprachiger Musiktitel, MMR, Sonderbeilage 8/2003, S. 20 f.
- 13) EGMR, Urteil vom 24. November 1993 (Lentia), Ser. A 276, Rn. 32.
- 14) Vgl. Thomas Hoeren, a. a. O., MMR, Sonderbeilage 8/2003, S. 20.
- 15) Martin Nettesheim, Das Kulturverfassungsrecht der Europäischen Union, JZ 2002, S. 157 (164).
- 16) Vgl. zur parallelen Diskussion über Territorialisierungsklauseln im Rahmen der Filmförderung: Sabina Gorini in IRIS 2004-4: 6; abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/4/article6.de.html>
- 17) EuGH, Urteil vom 4. Mai 1993, Rs. C-17/92 (Distribuidores cinematograficos), Slg. 1993, S. I-2239, Rn. 20.
- 18) EuGH, Urteil vom 25. Juli 1991, Rs. C-288/89 (Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda), Slg. 1991, S. I-4007, Rn. 23.
- 19) Annette Kümmel/Hubertus Meyer-Burckhardt, MMR 2005, S. 288 (289), gehen von einer EG-Rechtswidrigkeit aus, sollten die zuständigen Landesmedienanstalten versuchen, diese Vorschriften durchzusetzen.
- 20) Vgl. IRIS 2004-6: 9 und Funkkorrespondenz, Nr. 24/2006 v. 19. Juni 2006, Regionalfenster: EU bewirkt Änderungen in Mediengesetzen.
- 21) Der Beitrag beschränkt sich im Folgenden auf die Darstellung der Situation in der Flämischen und in der französischen Sprachgemeinschaft. In der Deutschsprachigen Gemeinschaft beschränken sich die einschlägigen Vorschriften auf den Bereich des Hörfunks.
- 22) *Décret portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française 14.07.1997* (Dekret betreffend das Statut der belgischen Radio- und Fernsehens der Französischen Gemeinschaft RTBF vom 14. Juli 1997), Belgisches Staatsblatt vom 28. August 1997, S. 22018.
- 23) 33 % dieser Filme müssen durch eine unabhängige Gesellschaft, deren Firmenbesitz in Belgien ist, in den Kinos vertrieben worden sein (Art. 20 *contrat de gestion*); vgl. zu weiteren Anforderungen des *contrat de gestion*: Thomas Kleist/Alexander Scheuer, a. a. O., ZUM 2006, S. 96 (100).
- 24) Dekrete betreffend Hörfunk und Fernsehen, koordiniert durch Beschluss der flämischen Regierung vom 25. Januar 1995, Belgisches Staatsblatt vom 30. Mai 1995.
- 25) *Beheersovereenkomst tussen de VRT en de Vlaamse Gemeenschap 2002-2006*, abrufbar unter: <http://www.vrt.be/extra/beheersovereenkomst2006.pdf>
- 26) Rolf H. Weber/Alexander Roßnagel/Simon Osterwalder/Alexander Scheuer/Sonnja Wüst, a. a. O., S. 299.
- 27) Definiert in Art. 58, 2°; reguliert in Art. 56–64; Art. 71–80; Art. 96 ff. des flämischen Rundfunkgesetzes von 2005.
- 28) Es gibt ungefähr zwei solcher Sender je Provinz, die in ihrem jeweiligen Gebiet eine Monopolstellung haben.
- 29) Art. 115–116 des flämischen Rundfunkgesetzes 2005.
- 30) Art. 63–74 ff. des Rundfunkgesetzes der Französischen Gemeinschaft von 2003; siehe auch die allgemeinen Vorschriften in Art. 3–31; 36; 43; 44 und 46 des Rundfunkgesetzes der Französischen Gemeinschaft von 2003.
- 31) Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991; zuletzt geändert durch Art. 1 des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 8. bis 15. Oktober 2004; abrufbar unter: http://www.lfm-nrw.de/downloads/rstv_8.pdf
- 32) Thomas Kleist/Alexander Scheuer, a. a. O., ZUM 2006, S. 96 (100).
- 33) Leitlinien für die Programmgestaltung der ARD 2005/2006, dokumentiert in epd medien v. 9. Oktober 2004, Nr. 79, S. 19.
- 34) Auch hier hängt dies von der Definition des Begriffs „Region“ ab. Außerdem erscheint es zweifelhaft, ob z. B. NDR und Radio Bremen unterschiedliche „Regionen“ abdecken.
- 35) Annette Kümmel/Hubertus Meyer-Burckhardt, MMR 2005, S. 288 (290).
- 36) Programm-Perspektiven des ZDF 2004-2006, dokumentiert in epd medien v. 9. Oktober 2004, Nr. 79, S. 19.
- 37) Diesen Regelungszweck stellen Kümmel/Meyer-Burckhardt (Fn. 1935, S. 290) in Frage und äußern die Ansicht, dass der wirtschaftspolitische Aspekt und damit die Standorticherung im Vordergrund stehe.
- 38) Thomas Kleist/Alexander Scheuer, a. a. O., ZUM 2006, 96 (103). Zu landesrechtlichen Regelungen, die hierbei zwingend eine Produktion (oder einzelne Produktionsschritte) in dem jeweiligen Bundesland verlangen, vgl. oben in Abschnitt B. III. 1.
- 39) Thomas Kleist/Alexander Scheuer, a. a. O., ZUM 2006, S. 96 (101).
- 40) Rolf H. Weber/Alexander Roßnagel/Simon Osterwalder/Alexander Scheuer/Sonnja Wüst, a. a. O., S. 330.
- 41) *Loi no° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*.
- 42) Rolf H. Weber/Alexander Roßnagel/Simon Osterwalder/Alexander Scheuer/Sonnja Wüst, a. a. O., S. 331.
- 43) Open Society Institute, a. a. O., S. 667.
- 44) Jetzt: *Decreto Legislativo n. 177/2005 „Testo unico della radiotelevisione“* vom 31. 7. 2005, Art. 45–49.
- 45) Vgl. Maja Cappello in IRIS 2004-6: 12; abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/6/article25.de.html>
- 46) Vgl. Maja Cappello in IRIS 2003-6: 9; abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/6/article18.de.html>
- 47) *Lietuvos Respublikos Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos įstatymas Nr. VIII-1780, 2000-06-29* (Gesetz der Republik Litauen Nr. VIII-1780 über das Nationale Fernsehen und Radio in Litauen vom 29. Juni 2000); abrufbar unter: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=123324
- 48) Open Society Institute, a. a. O., S. 1049.
- 49) Rolf H. Weber/Alexander Roßnagel/Simon Osterwalder/Alexander Scheuer/Sonnja Wüst, a. a. O., S. 364.
- 50) Gesetz über Radiotelevizija Slovenija (*zakon o radioteleviziji slovenija*) vom 29. März 1994, ABl. Nr. 36/94, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juli 2005, siehe IRIS 2005-9:19.
- 51) Rolf H. Weber/Alexander Roßnagel/Simon Osterwalder/Alexander Scheuer/Sonnja Wüst, a. a. O., S. 401.
- 52) Gesetz über die Massenmedien (*zakon o medijih*) vom 25. April 2001, ABl. Nr. 35/01, abrufbar unter: <http://www.gov.si/srd/eng/main23.html>
- 53) Rolf H. Weber/Alexander Roßnagel/Simon Osterwalder/Alexander Scheuer/Sonnja Wüst, a. a. O., S. 393 u. 423.
- 54) Die *Royal Charter* ist abrufbar unter: <http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/pdf/charter.pdf>
- 55) *Sec. 12 Abs. 4: „Each National Broadcasting Council shall be charged with the following functions which shall be exercised with full regard to representing the distinctive culture, language, interests and tastes of Our People in the country for which the Council is established.“*
- 56) Das *BBC-Agreement* ist abrufbar unter: <http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/pdf/agreement.pdf>
- 57) Vgl. Ziffer 3.2 lit. b): *„stimulate, support and reflect, in drama, comedy, music and the visual and performing arts, the diversity of cultural activity in the United Kingdom.“*
- 58) Der Autobahnabschnitt M25 wird auch im *BBC-Agreement* als geographischer Anknüpfungspunkt genutzt, vgl. insoweit den mit der Änderung des Agreement vom 4. Dezember 2003 (abrufbar unter: http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/pdf/agreement_amend.pdf) eingefügten Abschnitt 5H.
- 59) Die Definitionen regionaler Produktion und regionaler Programme sind abrufbar unter: http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/guidance/reg_prod/
- 60) Nach dem Zusammenschluss von Carlton und Granada wird Channel 3 in der ITV plc betrieben, vgl. Alexander Scheuer, MMR 2004, Heft 8, XXIII.
- 61) Vgl. oben unter C. I.
- 62) Open Society Institute, a. a. O., S. 57.
- 63) Open Society Institute, a. a. O., S. 58.
- 64) Open Society Institute, a. a. O., S. 58.
- 65) In Deutschland müssen die Veranstalter von Regionalfenstern hingegen gerade unabhängig von den privaten Sendern sein, die zu ihrer Ausstrahlung verpflichtet sind, siehe oben.
- 66) David Graham and Associates Limited, *„Impact Study of Measures (Community and National) Concerning the Promotion Distribution and Production of TV Programmes“, Final report*, Mai 2005, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/finalised/4-5/27-03-finalreport.pdf>, S. 55; vgl. auch RAI/Circum regional, *Survey of regional television in Europe*, 2003, abrufbar unter: <http://www.circum-regional.org/crdocs/report-regpubTV-2003.pdf>, S. 2 - wobei sich diese Unterscheidung dort nur auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bezieht.