

## Besprechung / Compte rendu

### Kulturquoten im Rundfunk

**ROLF H. WEBER / ALEXANDER ROSSNAGEL / SIMON OSTERWALDER / ALEXANDER SCHEUER / SONNIA WÜST**

Schulthess Juristische Medien AG, Zürich / Basel / Genf 2006, 433 Seiten,  
CHF 138.–, EUR 99.–, ISBN 3-7255-5074-3

Es gibt eine intensive politische und juristische Debatte über die Einführung von Pflichtquoten im Rundfunk. Damit sind Mindestquantitäten bestimmter Programmgenres gemeint, die Radio- und Fernsehveranstalter bei der Produktion ihrer Programme berücksichtigen müssen. Solche Quoten beziehen sich zum Beispiel auf die Anteile für inländische oder europäische Produktionen in privaten Fernsehvollprogrammen in Deutschland oder auch auf das Abspielen landessprachlicher Musik in französischen Radioprogrammen. Quoten für bestimmte Programminhalte sind im Vergleich zu «Programmgrundsätzen», zum «Programmauftrag» oder zu «Programmanforderungen» eine verschärfte Form der Programmnorm. Verschärft insofern, als Programmnormen in der Regel sogenannte unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, die nicht direkt quantifiziert werden können. Meistens ist die Rede von «wesentlichen Anteilen» oder «angemessener Berücksichtigung» et cetera. Quoten dagegen sind bestimmt, mit ihnen werden definitive Vorgaben gemacht, wie etwa «der Hauptteil der Sendezeit» oder «10 Prozent aller Sendungen». Dies klingt auf den ersten Blick – insbesondere für den kommunikationswissenschaftlichen Rezensenten – verlockend, da vermeintlich direkt aus dem Gesetz konkrete Programmeigenschaften (u.a. für Kontrolluntersuchungen und aufsichtliche Programmanalysen) abgelesen werden können. Leider wird mit solchen Quoten – wie auch die hier besprochene Publikation zeigt – nur die eine Seite des Problems vereinfacht. Die Beschreibung und Definition dessen, was da quotiert wird, ist nämlich in den meisten Fällen genauso unbestimmt wie die mit viel Interpretationsspielraum beschriebenen Quantitäten.

Die vorliegende Publikation des Zentrums für Informations- und Kommunikationsrecht der Universität Zürich untersucht in diesem Zusammenhang im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) die Frage, «welche Vorkehrungen bereits existieren oder ergriffen werden können, um ein ausreichendes Mass an Kultur im Rundfunk zu gewährleisten» (S. 3). Sie kann also genau in diesem Spannungsfeld zwischen unbestimmten Rechtsbegriffen, Programminhaltsbeschreibungen und quotierten Programmanteilen verortet werden. Insgesamt beinhaltet das umfangreiche Werk neun Kapitel. Nach der Einleitung werden zunächst strukturelle Mängel der Medienmärkte thematisiert (Kapitel 2) sowie der Kulturbegriff als allgemeiner Schlüsselbegriff (Kapitel 3) und theoretische Definition (Kapitel 4) dargestellt und diskutiert. Zwei weitere Kapitel versuchen eine Klärung des Begriffs aus institutioneller und verfassungsrechtlicher Perspektive (Kapitel 5) sowie aus rundfunkrechtlicher Sicht (Kapitel 6). Der quantitative und inhaltliche Schwerpunkt der Publikation liegt auf der Synopse bestehender Kulturquotenregelungen in Europa (Kapitel 7) und einzelner EU-Länder (Kapitel 8). Den Abschluss bildet die Diskussion der Umsetzung der EU-Vorgaben in der Schweiz (Kapitel 9).

Das Verdienst der Autoren ist es vorderhand, die verschiedenen Programmnormen in der EU zu einer rechtsvergleichenden Synopse zusammengetragen zu haben. Das Werk ist ein äusserst hilfreicher Überblick über das europäische Recht in dieser Frage. Die rechtswissenschaftlichen Analysen und Vergleiche sowie die Diskussionsbeiträge zu Quotenregelungen im europäischen Rundfunk sind umfassend und detailliert zugleich. Soweit der Verfasser dies als Sozialwissenschaftler beurteilen kann, sind insbesondere die Schlussfolgerungen für die Schweizer Gesetzgebung im letzten Teil der Studie äusserst instruktiv und hilfreich. Der Vorschlag etwa, die Sendung von kulturellen Inhalten mit TV-Marktanteilen und vorgeschriebenen Sendezeiten zu verknüpfen, hat einen hohen Konkretisierungsgrad und praktischen Nutzwert für die weitere Diskussion der Umsetzung des neuen Radio- und Fernsehgesetzes in der Schweiz und der entsprechenden zugehörigen Verordnungen.

Kritikwürdig, weil pauschal und verkürzt, scheint dagegen die Motivation der Untersuchung. Zuzustimmen ist den Autoren sicher in der Annahme, dass eine Diskussion um Kulturquoten im Rundfunk ein Defizit in dieser Frage impliziert. Nicht zuzustimmen ist ihnen allerdings, wenn kommunikationswissenschaftliche Erkenntnisse, die innerhalb der Disziplin durchaus Gegenstand einer wissenschaftlichen Debatte sind, als «Tatsachen» (S. 49) beschrieben und fürderhin als solche nicht weiter diskutiert werden, wie etwa die Frage, ob eine vermeintliche Homogenisierung des audiovisuellen Angebots in Verbindung mit der Dominanz des Fernsehens «zwangsläufig zu einem kulturellen Vielfaltsabbau führt» (S. 48). Es lassen sich hier durchaus Autoren anführen, die sowohl den Ausgangspunkt als auch die Schlussfolgerung der Argumentation in Frage stellen. Ebenso verhält es sich im Übrigen mit keinesfalls kommunikationswissenschaftlich eindeutig abgesicherten Wirkungsannahmen über das Fernsehen und anderen Massenmedien, die durch höchste juristische Instanzen und Verfassungsorgane bisweilen gesetzt und in der Folge nicht weiter hinterfragt werden (etwa die «Fernsehurteile» des deutschen Bundesverfassungsgerichtes, S. 52).

Insofern ist die Kritik falsch platziert – sie trifft weniger die Autoren als die Schnittstelle zwischen Politik und Gesetzgebung. An dieser Schnittstelle werden wissenschaftliche Erkenntnisse meist oberflächlich und übereilt verarbeitet, die Autoren sind sich dessen insbesondere dort bewusst, wo es um die Definition, Konkretisierung und justiziable Eingrenzung des Kulturbegriffs geht. Schliesslich widmen sie vier Kapitel ihres Werkes dieser Begriffsarbeit, um dann in der abschliessenden Würdigung einen Vorschlag zu favorisieren, der dem Gesetzgeber die Möglichkeit gibt, «auf eine weitere, schwierig zu bewältigende inhaltliche Konkretisierung von förderungswürdigen Kulturprogrammen zu verzichten» (S.431). Der Vorschlag selbst, die Schaffung von programmbezogenen Kulturslots, die von den Veranstaltern für weniger attraktive Programme reserviert werden müssen, ist pragmatisch und praktikabel – bleibt abzuwarten, wie die wissenschaftlichen Erkenntnisse dieser Studie an der Schnittstelle zwischen Politik und Gesetzgebung verarbeitet werden.

*Prof. Dr. Joachim Trebbe, Universität Freiburg i.Ü.*