

# Europäische Kulturpolitik im Spannungsfeld zwischen Washington, Hongkong und Brüssel

Helga Trüpel

*»Die Union leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes«*  
Europäische Verfassung, Titel III, Kapitel V, Abschnitt III

## Europäische Kulturpolitik zwischen Markt und Staat

Europa ist durch die Entwicklung des Binnenmarktes zusammengewachsen, aber die ökonomische und politische Integration reicht nicht aus, um Europa im Herzen seiner Bürger zu verankern. Die Vielfalt und Verschiedenartigkeit der europäischen Kulturen ist ein besonderer Reichtum unseres Kontinents, den es zu bewahren und zu fördern gilt. Deswegen ist die Bedeutung europäischer Kulturpolitik für die Verständigung, Selbstfindung und Selbstreflexion Europas auch so groß. Darüber hinaus betrachte ich die europäische Kulturpolitik als eine eminent wichtige Ergänzung nationaler und regionaler Kulturpolitiken.

Kultur hat immer einen Doppelcharakter, als Ware und als Träger von Bedeutung und Identität. Deswegen ist es so entscheidend, bei allen internationalen Verhandlungen zur Liberalisierung von Dienstleistungen dafür einzutreten, dass der besondere Charakter von Kulturprodukten anerkannt wird und dieser nicht unter eine reine Marktlogik fällt. Der internationale Wettbewerb und die fortschreitende Kommerzialisierung im Medien- und Kultursektor drohen regionale Vielfalt zu marginalisieren und kulturellen Pluralismus einzuschränken. Von diesen globalen Entwicklungen ist auch die europäische Kulturpolitik bedroht. Europäische Kultur ist immer eine pluralistische Kultur, ein differenziertes und sich immer neu veränderndes Geschehen, das seinen speziellen Reiz aus einem Interagieren verschiedenster Menschen, Institutionen, Regionen oder Sprachgemeinschaften und deren kreativen Einflüssen bezieht. Deshalb ist es wichtig, den europäischen Film dauerhaft zu fördern, den Kulturretat im EU-Haushalt deutlich aufzustocken und bürokratische Hemmnisse bei der Förderung von Kunst- und Kulturprojekten abzubauen und die Vergabe der entsprechenden Mittel transparenter zu gestalten.

Gerade durch die Pluralität und Vielfalt von Kunst und Kultur in Europa kann die EU nicht nur einen wichtigen Beitrag für das europäische Zusammenleben, sondern darüber hinaus auch für den internationalen Austausch leisten und dazu beitragen, dass ein demokratischer und wechselseitig befruchtender Dialog der Kulturen entsteht. Doch gerade der internationale Kulturaustausch wird massiv durch wirtschaftliche Interessen bedroht. In erster Linie geht es um die im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) laufenden GATS-Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung des Welthandels. Hier sind auch der Kulturbereich und die audiovisuellen Medien massiv betroffen – in erster Linie die kulturellen Dienstleistungen, wie zum Beispiel der europäische Film, Museen, Kulturstiftungen etc.

Doch auch innerhalb der EU selbst stehen die Kultur und die mit ihr verbundenen kulturellen Dienstleistungen im Spannungsfeld zwischen Kunst und Kommerz. Diese Spannungen kumulieren zurzeit in den Auseinandersetzungen zur geplanten EU-Dienstleistungsrichtlinie. Eine eigenständige Kulturpolitik scheint daher dazu verdammt, grundsätzlich im Rahmen von Handelsinteressen um ihr Überleben zu kämpfen. Doch über die Bedeutung dieser Eigenständigkeit existiert mittlerweile ein globaler politischer Konsens, der sich jüngst in dem von der Hauptversammlung der UNESCO mit überwältigender Mehrheit angenommenen Abkommen zum Schutz der kulturellen Vielfalt nachhaltig manifestierte.

## Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie in Bezug auf Kultur und Medien

Bereits seit Monaten toben die Auseinandersetzungen um die so genannte Europäische Dienstleistungsrichtlinie. Nun gibt es wieder Bewegung im europäischen Gesetzgebungsverfahren, welches nun in seine entscheidende Phase tritt. Bei der kürzlich erfolgten Abstimmung im federführenden Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz ist es leider nicht gelungen, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie generell herauszunehmen. Ein Erfolg ist jedoch sicherlich der Beschluss, dass die

Dr. Helga Trüpel, MdEP ist stellvertretende Vorsitzende des Kulturausschusses im Europäischen Parlament.



audiovisuellen Dienste – inklusive der Kinos – von der Richtlinie auszunehmen sind. Dies ist ein weiterer Schritt in Richtung einer generellen Ausnahme kultureller Dienstleistungen, wie sie teilweise auch im Entwurf der Kommission bereits vorgesehen ist.

Weitere Klarstellungen – auch für den kulturellen Sektor – sind im laufenden parlamentarischen Verfahren zu erwarten. Und insbesondere aufgrund der Signale aus den weiteren beteiligten Ausschüssen gibt es Anlass zu Optimismus, dass bei der Plenarabstimmung Anfang 2006 andere Mehrheiten und damit entscheidende Verbesserungen an der Richtlinie erreicht werden können. Diese Richtlinie darf nur für rein kommerzielle Dienstleistungen gelten, die keinen gemeinwirtschaftlichen Auftrag haben.

Bei den Verhandlungen zur Richtlinie müssen unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips die notwendigen Schutzbelange für den kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungsbereich sichergestellt sein. Gerade auch Audiovisuelle Dienstleistungen, insbesondere die Bereiche Rundfunk und Film, haben eine über den wirtschaftlichen Aspekt hinausgehende weit reichende kulturelle und identitätsstiftende Bedeutung. Diesen kulturellen und sozialen Aspekten muss die Europäische Union umfassend Rechnung tragen. Ich plädiere daher dafür, den Anwendungsbereich der Richtlinie mittels einer Positivliste zu definieren, die detailliert festlegt, welche Dienstleistungen unter die Richtlinie fallen. Dies dürfen ausschließlich kommerzielle sein. Leistungen der Daseinsvorsorge wie kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen müssen grundsätzlich ausgenommen sein. Im Entwurf der Kommission ist der Rundfunk bereits ausgenommen und auch eine Herausnahme des audiovisuellen Sektors zeichnet sich ab. Es sollte jedoch noch expliziter hervorgehoben werden, dass Dienstleistungen in Bezug auf Kultur nicht erfasst werden, damit es zu keinerlei Fehlinterpretationen kommen kann.

Auf zwei Bereiche, die in der Diskussion oft zu kurz kommen, die mir aber besonders wichtig sind, möchte ich kurz eingehen: Würde beispielsweise auch der Rundfunkbereich vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst, beträfe dies auch den Hörfunk, für den es bislang auf Gemeinschaftsebene keinerlei Regelungen gibt. Dies sollte unbedingt so beibehalten werden, da eine regionale Frequenzvergabe zur Gewährleistung lokaler Vielfalt den Belangen dieses Mediums wesentlich besser entspricht.

Der zweite Punkt betrifft den europäischen Film. Im Bereich der nationalen Filmförderungen – dies betrifft in Deutschland in erster Linie die Länderförderungen – knüpfen in den jeweiligen Förderrichtlinien so genannte Territorialisierungsklauseln die staatliche Förderung in einem bestimmten Umfang an eine Verwendung in dem jeweiligen Mitgliedsstaat. Dies bedeutet, ein Produzent, der beispielsweise

Geld von der bayerischen oder hessischen Filmförderung erhält, muss dieses zu einem gewissen Grad auch in Bayern oder Hessen wieder ausgeben, der so genannte »National Spend«. Eine Klarstellung in der Richtlinie, dass Maßnahmen der staatlichen Filmförderung nicht unter den Begriff der »finanziellen Beihilfen« fallen, ist daher aus unserer Sicht unbedingt notwendig.

Doch es geht bei angedachten Liberalisierungen durch die Kommission längst nicht nur um die Dienstleistungsrichtlinie. Auch weitere Initiativen der Kommission im Hinblick auf den Medien- und Kultursektor sind nicht ohne Brisanz. So hat die für Informationsgesellschaft und Medien zuständige Kommissarin Viviane Reding ein Arbeitspapier verfasst, indem sie den Strukturwandel im Printmedienbereich und mögliche Maßnahmen erörtert. Eine Betrachtung gerade des Verlagssektors unter vorwiegend ökonomischen Aspekten würde seiner Rolle als Kulturwirtschaft aber kaum gerecht werden. Ähnliches gilt für die von der Kommission angeordnete Schaffung europaweit tätiger Verwertungsgesellschaften.

Dieses Vorhaben könnte schnell zu Lasten der Urheberinnen und Urheber ausgehen, für die ein breites Repertoire an Vergütungsmöglichkeiten und auch die kulturellen und sozialen Tätigkeiten der Verwertungsgesellschaften von entscheidendem Belang sind.

#### **Kultur als Streitobjekt der GATS-Verhandlungen**

Der Handel mit Kulturgütern ist heute ein kapitalintensives globales Business, bei dem Kultur- und Mediengüter längst zu Objekten milliardenschwerer Investitionen und Spekulationen geworden sind. Der weltweite Handel mit Medienprodukten hat sich in den letzten Jahrzehnten stetig erhöht und weist insbesondere bei digitalen Gütern exorbitante Wachstumsraten auf. Der Handel mit kulturellen Dienstleistungen gilt darüber hinaus mittlerweile als einer der wachstumsstärksten Bereiche der Weltwirtschaft überhaupt. Doch Kultur und Medien sind gemeinsam mit der Bildung auch zentrale öffentliche Güter und als solche elementar für unser europäisches Sozialstaatsverständnis. Kulturpolitik ist daher immer auch eine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge, denn Kulturgüter sind eben nicht nur eine Ware wie jede andere. Doch gerade die internationalen Freihandelsabkommen setzen – vor allem

Der Handel mit kulturellen Dienstleistungen gilt darüber hinaus mittlerweile als einer der wachstumsstärksten Bereiche der Weltwirtschaft überhaupt. Doch Kultur und Medien sind gemeinsam mit der Bildung auch zentrale öffentliche Güter und als solche elementar für unser europäisches Sozialstaatsverständnis.

auf Druck der Vereinigten Staaten – elementare öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungs- und Liberalisierungsdruck. Dies gilt auch für den Kultursektor. Es ist zu befürchten, dass die ohnehin schon aufgrund finanzieller Engpässe massiv eingeschränkten kulturpolitischen Handlungsspielräume kommunaler und nationaler Politik weiter ausgehöhlt werden. Darum ist es auch so entscheidend, dass im Hinblick auf die GATS-Verhandlungen für die europäische Dienstleistungsrichtlinie noch einmal eindeutig festgestellt wird, dass Kunst und Kultur ausgenommen werden. Der Kommissionsentwurf zur Dienstleistungsrichtlinie sollte insofern präzisiert werden, dass Dienstleistungen der allgemeinen Daseinsvorsorge nicht betroffen sind und

Es ist auf Dauer erforderlich, genau zu definieren, welche Bereiche zur kulturellen Daseinsvorsorge gezählt werden, um diese vor Liberalisierungspflichten zu schützen.

Kultur generell nicht unter dieses Maßnahmenpaket fällt.

Mitte Dezember werden in Hongkong bei der sechs-

ten Ministerkonferenz der WTO möglicherweise auch die im Rahmen der Doha-Runde wieder aufgenommenen GATS-Verhandlungen der 145 Mitgliedsstaaten fortgesetzt, die sich auf Dienstleistungen aller Art beziehen. Dazu zählen auch klassische öffentliche Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit, Energieversorgung und eben Kultur. Auch wenn im Vorfeld der im Dezember stattfindenden Konferenz sich in diesen Bereichen keine weiteren Veränderungen abzeichnen, ist bei der letzten großen Verhandlungsrunde im Rahmen des GATS gerade auch der Kultur- und Medienbereich als Verhandlungsmasse einbezogen worden.

Bei dieser so genannten Uruguay-Runde geriet insbesondere der audiovisuelle Sektor verstärkt ins Blickfeld der Verhandlungsführer. Auch wenn die Europäische Union sich einer grundlegenden Öffnung dieses Sektors für weitere Liberalisierungen verweigerte, konnte sie eine grundsätzliche Ausnahme des Kulturbereichs und des audiovisuellen Sektors aus den Verhandlungen nicht erreichen, allerdings wurden einige wichtige Ausnahmeregelungen beschlossen.

So wurde sowohl für den Kulturbereich als auch für den audiovisuellen Sektor eine Befreiung vom Grundsatz der Meistbegünstigung – dieser beinhaltet, dass Handelsvorteile, die einem Vertragspartner gewährt werden, im Zuge der Gleichberechtigung gleichzeitig allen Vertragspartnern gewährt werden müssen – vereinbart. Auch ging die EU keinerlei spezifische Verpflichtungen hinsichtlich der so genannten Inländerbehandlung – diese bedeutet eine grundsätzliche, auch Fördermaßnahmen umfassende Gleichbehandlung von In- und Ausländern – und

des freien Marktzugangs ein. Die einzige Auflage, die Europa seit der letzten Verhandlungsrunde in Uruguay erfüllen muss, ist die Transparenz der Regulierungsmaßnahmen im audiovisuellen Sektor.

Somit können die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union die verschiedenen nationalen Fördermaßnahmen zu Gunsten des kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungssektors weiterführen und den Marktzugang auf diesem Gebiet teilweise einschränken. Mindestens dieser Status Quo muss unbedingt erhalten bleiben. Die Europäische Kommission muss deshalb bei den kommenden Verhandlungen weiterhin strikt auf die Kulturverträglichkeit der Ergebnisse achten. Um der Gefahr zu begegnen, dass auf Grund der bereits erwähnten Inländerbehandlung ausländischen – vor allem global operierenden und kommerziell agierenden – Kulturanbietern dieselbe Förderung wie inländischen gewährt werden muss und dadurch die öffentliche Kulturförderung möglicherweise unbezahlbarer und gleichförmiger wird, ist es auf Dauer erforderlich, genau zu definieren, welche Bereiche zur kulturellen Daseinsvorsorge gezählt werden, um diese vor Liberalisierungspflichten zu schützen. Eine konsequente Prüfung darf sich jedoch nicht allein auf den Kultursektor selbst beziehen, sondern muss auch jene Bereiche mit einbeziehen, die indirekt auf den Kulturbereich Auswirkungen haben können, wie z.B. Auflagen bei der Durchführung von Veranstaltungen oder Aufenthaltsrechte für ausländische Künstlerinnen und Künstler. Auch kulturelle Bildungsdienstleistungen müssen in eine solch umfassende Prüfung miteinbezogen werden. Besondere Vorsicht ist im Hinblick auf GATS auch bei einer Ausweitung der Definition von Telekommunikationsdienstleistungen geboten. Werden immer mehr audiovisuelle Bereiche als Telekommunikation definiert, wäre eine schleichende und risikoreiche Liberalisierung im Medien- und Kultursektor die unmittelbare Konsequenz.

#### **Die UNESCO-Konvention als globales Schutzschild**

Ziel der von der UNESCO kürzlich auf ihrer 33. Generalkonferenz in Paris verabschiedeten »Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt« ist ausdrücklich auch der Schutz kultureller Belange gegenüber dem wirtschaftlichen Liberalisierungsdruck, wie er insbesondere von der WTO ausgeht. Die UN-Konvention soll deshalb international als Gegengewicht zu den im Rahmen der GATS-Verhandlungen möglichen Liberalisierungen fungieren. Sie soll als völkerrechtliche Berufsgrundlage dienen, die Normen setzt und vorhandene UNO-Erklärungen zur kulturellen Selbstbestimmung bündelt und weiterentwickelt.

Es ist der Europäischen Union gelungen, in Artikel 20 der Konvention das Prinzip der Gleichrangig-

keit der Konvention mit dem WTO- Recht zu verankern. UN-Recht und WTO-Recht sollen sich gegenseitig ergänzen und nicht unterminieren. Also muss der Streit zwischen Liberalisierung und berechtigten Schutzinteressen weitergeführt werden, aber die Ausgangslage für die Kulturinteressen ist mit der Gleichordnung der Rechtsinstrumente ganz sicher eindeutig verbessert worden.

Die Konvention wird die GATS-Verhandlungen für den Kultursektor sicherlich nicht in Gänze aufhalten, sie ist jedoch ein enorm wichtiger Bezug, um die weitere Liberalisierung audiovisueller und kultureller Dienstleistungen zumindest anzuhalten.

### Schlussfolgerungen

Nicht zuletzt die weltweite breite Allianz, die zu der Verabschiedung der UNESCO-Konvention geführt hat, stimmt mich für eine globale Kulturpolitik, die regionalen Besonderheiten den Vorrang vor kommerziellen Interessen gibt, optimistisch. Dies gilt auch für die Rolle der Europäischen Union, die ihre Chance zur Mitarbeit an der Konvention konstruktiv genutzt hat: Bei den Verhandlungen zur Richtli-

nie bildeten die Generaldirektion für Unternehmen und Industrie und jene für Bildung und Kultur gemeinsam und in Abstimmung den Kern des Verhandlungsteams für die Union.

Auch im Hinblick auf die Dienstleistungsrichtlinie bin ich trotz der jüngsten Rückschläge zuversichtlich, dass das Parlament die entscheidenden Schutzbelange für den Kultursektor durchsetzen kann. Der Kulturausschuss spricht in dieser Frage bereits mit einer Stimme, dies sollte auch im Plenum so sein.

Dann wäre Europa auch für die bevorstehenden WTO-Verhandlungen bestens gerüstet. Es gilt nun, den Status Quo für den kulturellen und audiovisuellen Sektor unbedingt zu halten, um u.a. keine Liberalisierungen im Film- und Rundfunksektor einzugehen. Durch den grundsätzlichen Einbezug der audiovisuellen Dienstleistungen in den Bereich von GATS wird dieser Zustand allerdings ständig auf dem Prüfstand stehen. Durch eigene, vorweggenommene Liberalisierungsmaßnahmen durch die EU wäre dieser Status – gerade gegenüber den Forderungen der Vereinigten Staaten – jedoch überhaupt nicht mehr zu halten. Dies muss verhindert werden.

## Nach Berlin und Paris nun Budapest

Die Berliner Konferenz für europäische Kulturpolitik im November 2004 verstand sich ausdrücklich als eine Impulsveranstaltung: Die Kultur Europas stärker als bisher für alle Politik- und Gesellschaftsfelder im europäischen Einigungsprozess zu nutzen, ist eine Herausforderung, die Europa intensiv annehmen muss und die uns über Jahre begleiten wird. Ganz im Sinne dessen, was EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso in Berlin sagte: »Die EU hat ein Stadium ihrer Geschichte erreicht, in dem ihre kulturelle Dimension nicht länger ignoriert werden kann«.

Inzwischen haben sich weitere Konferenzen ausdrücklich in die Folge dieser Konferenz gestellt. Frankreich tat dies kurz vor dem französischen Referendum mit außerordentlichem Glanz und großem Aufwand. In Budapest geschah es nun in vollkommen anderer Art. Mittelpunkt in der ungarischen Hauptstadt war die Jahreskonferenz der EFAH, die durch die politische Begleitung der Kommission und Ungarns und der damit verbundenen Anwesenheit europäischer Kulturminister ein besonderes Gewicht bekam.

Für unsere nach wie vor auf das individuelle Engagement der Initiatoren und der Kuratoriumsmitglieder gestützten Initiative »Europa eine Seele geben« (Jacques Delors) sind diese »Nachfolgekonferenzen« eine Ermutigung, auch wenn sie, jeweils national geprägt, sehr unterschiedliche Erscheinungsformen haben. Wir selbst haben uns in einem Projektzeitraum von drei Jahren vorgenommen, an insgesamt sechs Beispielen zu konkretisieren, wie man sich das vorstellen kann, »Europa eine Seele geben«.

Eines dieser sechs Projekte nutzte die Konferenz in Budapest im November 2005 zu einem intensiven Workshop: die Klärung der »europäischen Qualität« der kulturellen Arbeit der Städte und Regionen. Dort ist – zu 100 Prozent – die Kultur Europas zu Hause. Dann aber sollte man sich darüber Gedanken machen, was das spezifisch Europäische ist, das die Kulturpolitik der Städte und Regionen auszeichnet.

Davon lässt sich nach unserer Überzeugung auch eine europäische (Mit-) Verantwortung der kommunalen und regionalen Politiker

ableiten. Diese Verantwortung müssen sie erkennen und in ihrer alltäglichen Arbeit – auch – nach ihr handeln. So - und das ist das Grundziel von »Europa eine Seele geben« - muss man sich auf den Weg machen, das sich einende Europa – auch – an der Kultur der ganzen europäischen Landschaft zu erkennen und zu schätzen.

Was ist also das Europäische in der Kultur unserer Städte und Regionen? Diese Frage kann nicht »von oben«, aus Brüssel, beantwortet werden. Unser Projekt hat deshalb Akteure der kommunalen und regionalen Politik aus mehreren europäischen Ländern zusammengerufen, um innerhalb von zwei bis drei Jahren aus den dezentralen Erfahrungen und Kenntnissen heraus Identifizierungen zu versuchen, die dann die Qualität von Guidelines erhalten könnten. Als Vermittler hilft dabei die politische Kraft unseres Brüsseler *Steering Committee* (Parlamentarischer Lenkungsausschuss führender Europaabgeordnete sowie EU-Kulturkommissar Ján Figel unter der Leitung von Prof. Hans-Gert Pöttering, Vorsitzender der Fraktion der EVP-ED).

Das Meeting in Budapest war der Workshop für eine erste Stoffsammlung. Über die Ergebnisse haben wir dem Plenum der Jahreskonferenz der EFAH dann gemeinsam mit dem Budapester Oberbürgermeister Gábor Demszky, den Kulturhauptstadtanwärtern Luxemburg, Essen und Görlitz sowie Prof. Jörn Rüsen vom Kulturwissenschaftlichen Institut berichtet. Im Frühjahr treffen wir uns in Luxemburg, um bereits eine erste Zusammenfassung durchzuarbeiten.

Unsere Überzeugung ist, dass die Europäische Union immer weniger eine Sache »der Politik in Brüssel« begleitet von Kritikern überall sein darf, sie braucht die Europäer als Mitträger. Die Kultur erscheint uns als ein gutes Beispiel, dass die Europäer auch Verantwortung und Zuständigkeit für den europäischen Einigungsprozess haben.

Volker Hassemer