

Kulturpolitik

Otto W. Singer

Mit der anhaltenden Debatte über die Zukunft Europas – nicht zuletzt anlässlich des 50. Jahrestages des EWG-Vertrags im Frühjahr 2007 – hat sich die Aufmerksamkeit unübersehbar auf die kulturellen Werte und Ziele der Europäischen Union konzentriert. Auch die kulturpolitischen Themen der deutschen Ratspräsidentschaft waren auf die Stärkung der europäischen Wertegrundlagen ausgerichtet.¹ Sichtbar wurde dies etwa im umfangreichen Rahmenprogramm mit Veranstaltungen aus dem medien- und kulturpolitischen Bereich. Die übergreifenden Themen – kulturelle Vielfalt, Kulturwirtschaft, die Rolle von Kunst und Kultur für den europäischen Einigungsprozess – fanden sich auch in den kulturpolitischen Schwerpunkten des Achtzehnmonatsprogramms des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes, das bis Mitte 2008 die Agenda der Europäischen Union bestimmt.² Die neuen Akzentuierungen der EU-Kulturpolitik kulminierten in einem Strategiepapier der Kommission vom Frühjahr 2007. In der Kommissionsmitteilung wird die zentrale Rolle der Kultur im europäischen Integrationsprozess bekräftigt und eine Kulturagenda für Europa und für die kulturellen Beziehungen Europas zu Drittländern vorgeschlagen.

Beginn einer neuen Programmgeneration

Zu Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft sind eine Reihe neuer Instrumente der EU-Kulturförderpolitik in Kraft getreten.³ Dazu zählt vor allem das Nachfolgeprogramm von „Kultur 2000“. Das neue Förderprogramm mit der Kurzbezeichnung „Kultur 2007“ ist ausgestattet mit einem Gesamtbudget von 400 Millionen Euro für die Jahre 2007 bis 2013. Das zentrale Anliegen des auf Art. 151 EGV fußenden Programms, ist es, die kulturelle Kooperation und den kulturellen Austausch unter Beachtung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt zu unterstützen. Zugleich soll auch das Bewusstsein für das gemeinsame europäische Kulturerbe gestärkt werden. Das Programm soll Akteuren im Kulturbereich helfen, neue Wege der Zusammenarbeit zu finden und Möglichkeiten für kreative und innovative künstlerische Veranstaltungen auszuloten. Spezielle Ziele sind die Unterstützung der grenzüberschreitenden Mobilität von Kulturakteuren, die Unterstützung der grenzüberschreitenden Verbreitung von kulturellen und künstlerischen Werken und Erzeugnissen sowie die Förderung des interkulturellen Dialogs. Angestrebt wird die Vereinfachung der Modalitäten für die Antragsteller und größere Transparenz bei den Verga-

1 Vgl. dazu auch die Antworten der Bundesregierung auf parlamentarischen Anfragen im Deutschen Bundestag zur Europäischen Kulturpolitik (BT-Drs. 16/3737 vom 04.12.2006) und zur Auswärtigen Kulturpolitik (BT-Drs. 16/4024 vom 11.01.2007).

2 Ratsdokument 17079/06.

3 Auch von anderen Förderprogrammen werden Beiträge zur Kultur in Europa geleistet. Eine ausführliche Beschreibung dieser Förderbereiche findet sich im Arbeitspapier der Kommission vom 10.05.2007, SEK(2007) 570. Allerdings hat die Kommission darauf verzichtet, eine quantitative Übersicht der kulturbezogenen Aspekte der EU-Politik vorzulegen, die seit dem „Ersten Bericht über die Berücksichtigung der kulturellen Aspekte in der Tätigkeit der Gemeinschaft“, KOM(96) 160, im Jahr 1996 mehrfach von Rat und Parlament angemahnt worden ist.

beverfahren. Vorgesehen ist auch eine externe und unabhängige Evaluierung des neuen Förderprogramms. Dazu soll die Kommission bis spätestens Ende 2010 einen Zwischenbericht über die Prüfung der erzielten Ergebnisse und die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung des Programms vorlegen. Außerdem soll bis Ende 2011 eine Mitteilung über die Fortführung des Programms vorgelegt werden.⁴ Das Programm steht nicht nur den Mitgliedstaaten der EU offen. Einbezogen sind auch EFTA-Länder, die Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums sind (Island, Norwegen und Liechtenstein), die Kandidatenländer, die in den Genuss einer Heranführungsstrategie der Europäischen Union kommen (Türkei, Kroatien) und die Länder des westlichen Balkans (sofern Assoziationsabkommen abgeschlossen werden).

Zu einem weiteren Schwerpunkt der EU-Kulturpolitik ist die grenzüberschreitende kulturelle Zusammenarbeit geworden. Neben der Förderung der Mobilität der Kulturschaffenden und der Unterstützung der internationalen Verbreitung von Kunstwerken soll auch der interkulturelle Dialog gestärkt werden. Um hier ein sichtbares Zeichen zu setzen, wurde das Jahr 2008 zum „Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs“ erklärt.⁵ Schließlich ist Anfang 2007 mit dem neuen Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ (2007-2013) das erste Aktionsprogramm der Gemeinschaft („Bürgerbeteiligung“) abgelöst worden. Ein wesentliches Ziel des Programms, das ebenfalls auf Art. 151 EGV beruht, gilt der Stärkung einer gemeinsamen europäischen Identität. Das Programm, das mit dem Beschluss Nr. 1904/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 verabschiedet wurde,⁶ soll außerdem dazu dienen, die Kluft zwischen den Bürgern Europas und den europäischen Institutionen zu überbrücken.

Für die Verwaltung der Kulturförderprogramme der Europäischen Union ist vor allem die Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) zuständig.⁷ Die in Brüssel ansässige Exekutivagentur hat am 1. Januar 2006 ihre Arbeit aufgenommen. Die Zusammenfassung dieser Programme unter einem einzigen Dach soll die Koordinierung der Verwaltung vereinfachen und umfassende Dienstleistungen für die Zuschussempfänger ermöglichen.⁸ Trotz dieser institutionellen Korrekturen herrscht jedoch immer noch eine beträchtliche Intransparenz im europäischen System der Kulturförderung. Es ist – wie auch der Kulturfinanzbericht 2006 des Statistischen Bundesamtes darlegt – weiterhin schwierig, sich einen genauen Überblick über diese zahlreichen kulturellen Aktivitäten und Programme der EU zu verschaffen.

Stärkere Betonung der Kultur- und Kreativwirtschaft

Besondere Beachtung fanden im Berichtszeitraum die wirtschaftlichen Aspekte von Kultur und Kulturpolitik. Als Teil des Arbeitsplans des Rates für den Bereich der Kultur wurde im Auftrag der EU-Kommission eine Studie zu den direkten und indirekten sozioökonomischen Auswirkungen der Kulturbranche in Europa erarbeitet und im Oktober 2006 veröffentlicht. Auf der Grundlage eines Arbeitspapiers des finnischen Vorsitzes⁹ hat sich der

4 ABl. L 372 vom 27.12.2006, weitere Informationen finden sich unter http://ec.europa.eu/culture/eac/index_en.html.

5 ABl. L 412 vom 30.12.2006.

6 ABl. L 378 vom 27.12.2006.

7 Weitere Informationen finden sich unter <http://eacea.ec.europa.eu/index.htm>.

8 ABl. L 24/35 vom 27.01.2005.

9 Ratsdokument 14468/06.

Rat für Bildung, Jugend und Kultur am 13./14. November 2006 mit den zentralen Aussagen der Studie befasst. Unter deutscher Ratspräsidentschaft wurden am 24. Mai 2007 „Schlussfolgerungen zum Beitrag des Kultur- und Kreativbereiches zur Verwirklichung der Ziele der Lissabon-Strategie“ verabschiedet.¹⁰ Die Ratschlussfolgerungen zielen vor allem auf die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) im Kultursektor. Außerdem werden Mitgliedstaaten und die Kommission aufgefordert, die europäischen Kohäsions- und Strukturfonds effizienter zur Unterstützung der Unternehmen im Kultur- und Kreativbereich einzusetzen. Als ein weiteres Problem wird die vielfach fehlende Verankerung der Kulturwirtschaft in den wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten angesprochen. Die Bedeutung des Themas wurde auch dadurch unterstrichen, dass im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft mehrere Konferenzen zur Kulturwirtschaft stattfanden. Bekräftigt wurde die Rolle der Kulturwirtschaft für die Erreichung der Lissabon-Ziele bereits davor in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 8./9. März 2007.¹¹

EU und UNESCO

Die Ratifizierung der UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung kultureller Vielfalt durch die Europäische Gemeinschaft, die am 18. März 2007 in Kraft getreten ist und Bestandteil des *acquis communautaire* werden soll, unterstreicht die regulativen Ambitionen der EU-Kulturpolitik.¹² Die Konvention, die eine Reihe nationaler und internationaler Rechte und Pflichten zum Schutz und zur Förderung kultureller Vielfalt formuliert, wendet sich gegen Bestrebungen, die Märkte der Kulturindustrie wie andere Dienstleistungen zu liberalisieren („*cultural protectionism*“). Die Konvention bekräftigt außerdem die besondere Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.¹³ Für die Gemeinschaft geht es in diesem Zusammenhang vor allem um die kultur- und medienpolitisch begründeten Ausnahmen vom Verbot der Beihilfen und anderen wettbewerblichen Regelungen im Gemeinschaftsrecht. So sollen bei der Prüfung von Beihilfefällen in diesen Sektoren die einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrags – vor allem Art. 151 Abs. 4 und Art. 87 Abs. 3(d) EGV – herangezogen und die besonderen öffentlichen Interessen berücksichtigt werden. Mit Blick auf diese Regelungen und die damit verbundene Rechtsprechung hat die Kommission in der Vergangenheit ein breites Spektrum an Maßnahmen in den Mitgliedstaaten gebilligt, die vor allem Museen, nationalen Denkmälern, Theater- und Musikproduktionen, gedruckten Kulturmedien sowie dem Sektor Film und Audiovisuelles zugute kamen. Die UNESCO-Konvention gibt diesen Maßnahmen, die sich nicht leicht in die Ordnung des Binnenmarktes und des Wettbewerbs einfügen, zusätzliche Legitimationskraft, dies nicht zuletzt auch im Hinblick auf angestrebte Ausnahmen für kulturelle Waren und Dienstleistungen im internationalen Handelsrecht.

Perspektiven der EU-Kulturpolitik

Die Erfahrungen und Neuerungen der letzten Jahre sowie die Ergebnisse des Konsultationsprozesses mit Repräsentanten des kulturellen Sektors im Dezember 2006 haben die Kommission dazu veranlasst, eine gemeinsame Agenda für Kultur einschließlich neuer

10 Ratsdokument 9021/07.

11 Ratsdokument 7224/07.

12 Vgl. dazu http://ec.europa.eu/culture/portal/action/diversity/unesco_de.htm.

13 Vgl. dazu <http://www.unesco.de/>.

Methoden der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft zu entwickeln. Der neue Ansatz wird in der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Eine europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung“¹⁴ erläutert und durch ein Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen¹⁵ ergänzt. Der Ehrgeiz der Mitteilung besteht vor allem darin, die Rolle der Kultur im europäischen Einigungsprojekt zu stärken. Zur Debatte steht auch die Art und Weise der zwischenstaatlichen Kooperation auf dem Gebiet der Kultur. Ausgehend vom bisherigen Arbeitsplan des Rates im Bereich der Kultur für die Jahre 2005 bis 2007 möchte die Kommission eine neue Methode entwickeln, das als ein unverbindliches, zwischenstaatliches Kooperationselement auf der Verständigung gemeinsamer Zielsetzungen und ihrer regelmäßigen Überprüfung sowie dem Austausch von best practices und relevanter Daten basiert. Grundlage dafür ist die „offene Koordinierungsmethode“ (OMK), mit der bereits die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der EU in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Jugend und Sozialschutz strukturiert wurde. Ein weiteres Anliegen der Kommission ist es, die zivilgesellschaftlichen Institutionen von Kunst und Kultur besser in die europäische Kulturpolitik einzubeziehen. Dies soll mit Hilfe verbesserter Dialogstrukturen in Form eines neuen „Kulturforums“ erreicht werden.¹⁶

Die Überlegungen der Kommission sind auch in die Planungen zum künftigen Arbeitsplan des Rates im Kulturbereich eingeflossen. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ist mit der Erörterung eines neuen, dreijährigen Arbeitsplans begonnen worden, der die Prioritäten der weiteren Ratsarbeit im Kulturbereich festlegt. Der Plan wird auf dem bisherigen Arbeitsplan aufbauen, der fünf Schwerpunktthemen (Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Digitalisierung von Kulturerbe, Mobilität von Künstlern, Mobilität von Sammlungen, Kulturportal) enthält. Ausgehend vom Vorschlag der Kommission soll der neue Arbeitsplan stärker mit den Prinzipien der offenen Koordinierung verknüpft werden. Es geht darum, gemeinsame Ziele zu vereinbaren, die Fortschritte bei der Umsetzung regelmäßig zu überprüfen und die Vorbildfunktion von best practices wirksam werden zu lassen. Die endgültige Annahme des neuen Arbeitsplans ist im zweiten Halbjahr 2007 unter portugiesischer Präsidentschaft vorgesehen.¹⁷

Weiterführende Literatur

Hentschel, Kristin: Die Vereinbarkeit der deutschen Kulturförderung mit dem Beihilfenrecht der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt 2006.

Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.): Jahrbuch für Kulturpolitik 2007: Europäische Kulturpolitik (Band 7), Essen 2007.

KEA European Affairs: The Economy of Culture in Europe (Study prepared for the European Commission), Brussels 2006.

Klamer, Arjo/Lyudmilla Petrova/Anna Mignosa: Financing the Arts and Culture in the European Union, Brussels 2006.

Meinhof, Ulrike Hanna/Anna Triandafyllidou (Hrsg.): Transcultural Europe. Cultural Policy in a Changing Europe. Basingstoke 2006.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Kulturfinanzbericht 2006, Wiesbaden 2006.

14 KOM(2007) 242 endg.

15 SEK(2007) 570.

16 Allerdings scheint dies angesichts der in der Konsultation der EU-Kommission im Dezember 2006 zu Tage getretenen vielfältigen Ansprüche an die Rolle der Kultur im europäischen Integrationsprozess keine leichte Aufgabe zu werden, http://ec.europa.eu/culture/eac/communication/consult_de.html. Ein Hinweis auf diese Probleme gibt auch die Berliner Konferenz „Europa eine Seele geben“ im November 2006, <http://www.berlinerkonferenz.eu/>.

17 Ratsdokument 8881/07.