

# Rainer Erd

## Auf dem Weg zu einem europäischen Kulturverwaltungsrecht

Daß Kultur verrechtlicht werden kann, will nicht unmittelbar einleuchten. Denn im Gegensatz zu den klassischen Gegenständen von Verrechtlichung, dem Privateigentum, dem Warenverkehr und dem Verhältnis des Bürgers zum Staat, enthält Kultur etwas Spezifisches. Als Ausdruck eigensinnigen, sich den warenförmigen Beziehungen von Menschen entziehenden Handelns, scheint Kultur nicht verrechtlichbar zu sein. Ist für die rechtsförmige Verarbeitung individueller oder sozialer Probleme ein gewisses Maß an Kalkulierbarkeit Voraussetzung, soll will Kultur im emphatischen Sinne gerade das Gegenteil, das Unkalkulierbare sein. »Kultur«, schreiben Adorno und Horkheimer, »als das über das System der Selbsterhaltung der Gattung Hinausweisende, enthält allem Bestehenden, allen Institutionen gegenüber unabdingbar ein kritisches Moment.«<sup>1</sup> Andererseits freilich kann Kultur ohne Formen der Institutionalisierung dauerhaft nicht existieren. Wenngleich die Warenbeziehungen von Menschen überschreitend, ist Kultur doch auch etwas Kontinuierliches, Kalkulierbares. Denn ohne kulturelle Ausdrucksformen, in denen sich Probleme und Sehnsüchte von Menschen reflektieren, ist soziales Leben nicht möglich. Im Gegensatz zum Warenverkehr freilich, dessen Regeln mit rechtlichen Sanktionen geltend gemacht werden können, sind kulturelle Normen allenfalls moralisch reklamierbar. Eine nicht erbrachte Leistung kann gerichtlich eingeklagt werden, ein Verstoß gegen kulturelle Normen ist allein sozial sanktionierbar.

Als etwas Kontinuierliches, aber nicht Kalkulierbares scheint sich Kultur einer Verrechtlichung gegenüber zu sperren. Dennoch ist eine umfangreiche Praxis von Kulturverwaltung unübersehbar. Wie bürokratisch verzerrt Kultur in verwaltungsförmiges Handeln gepresst werden mag, daß es Kulturverwaltungen gibt, läßt sich nicht leugnen. Und diese sind Kultur nicht allein aufgezwungen, sondern garantieren vielfach auch mit Zustimmung der Betroffenen, daß Kultur überhaupt bestehen kann. »Wer Kultur sagt«, so Adorno und Horkheimer, »sagt auch Verwaltung.«<sup>2</sup> Denn ohne staatliche Garantie droht Kultur ihre Existenz im Kommerz zu verlieren oder von privaten Mäzenen abhängig zu werden. Eine Beschäftigung mit Problemen der Verrechtlichung von Kultur muß deshalb von dem paradoxen Sachverhalt ausgehen, daß Kultur, die ohne Autonomie nicht gedeihen kann, sich auf der einen Seite gegen Verrechtlichung sperrt, auf der anderen Seite ohne rechtliche Normierung schwerlich existenzfähig ist. Die Ambivalenz von notwendiger, aber begrenzter Verrechtlichung wird die Skizze der Probleme eines europäischen Kulturverwaltungsrechts leiten. Kulturverwaltungsrecht bezieht sich nicht auf die Inhalte von Kultur, sondern regelt die institutionellen Bedingungen ihrer Autonomie. Dies kann in Form materieller Zuwendungen oder der Sicherung vor staatlichen und gesell-

<sup>1</sup> Kultur und Verwaltung, in: dies., *Sociologica II. Reden und Vorträge*, Frankfurt am Main 1962, S. 55.

<sup>2</sup> A. a. O., S. 48.

schaftlichen Einschränkungen geschehen. Kulturverwaltungsrecht ist vorwiegend Subventions- und Schutzrecht.

Ausdruck der Ambivalenz des Kulturverwaltungsrechts ist die offensichtlich ungleiche Bewertung kultureller Probleme in der rechtswissenschaftlichen und der sozialwissenschaftlichen Diskussion. In den Sozialwissenschaften hat in den vergangenen Jahren ein Wechsel der Problemfelder stattgefunden. Ließen sich in den sechziger und siebziger Jahren zentrale Probleme sozialwissenschaftlicher Theoriediskussion um das Begriffspaar »Wirtschaft und Kultur« gruppieren, so ist an dessen Stelle zunehmend das Problemfeld »Kultur und Staat« getreten. Früher weithin verwendete Kategorien wie Mehrwert, Ausbeutung, Klasse und staatliche Repression entstammen dem theoretischen Umfeld von »Wirtschaft und Staat«. Heute in den Sozialwissenschaften übliche Kategorien wie Individualisierung, Autonomie, Lebensstil und politisches System leiten sich aus theoretischen Überlegungen her, die in der Diffusion traditioneller Klassenstrukturen und der Herausbildung teilautonom, über kulturelle Erfahrungen vermittelter sozialer Bereiche das Spezifikum gegenwärtiger Gesellschaften sehen. In den Rechtswissenschaften hat der sozialwissenschaftliche Kategorienwechsel kein Pendant gefunden.

Wer sich auf die Suche nach umfassenden Veröffentlichungen aus dem Bereich der Verrechtlichung von Kultur macht, wird allein auf zwei Publikationen stoßen, von denen die für unseren Zusammenhang bedeutungsvollste 20 Jahre alt ist, ohne bisher eine Neuauflage erfahren zu haben.<sup>3</sup> Die Tatsache, daß Oppermanns Lehrbuch zum Bildungs-, Wissenschafts- und Kunstrecht nunmehr zwei Jahrzehnte unverändert überstanden hat und daß auch die dort angekündigten jährlichen Ergänzungen in der »Juristenzeitung« niemals erschienen sind, kann als Ausdruck der für die Kultur charakteristischen Ambivalenz von Autonomie und Verrechtlichung verstanden werden. Diese vergrößert sich, wenn von Kultur auf europäischer Ebene die Rede ist. Denn nun treten neben die prinzipielle Autonomie von Kultur je spezifische nationale Besonderheiten, die einer Verrechtlichung weitere Hindernisse in den Weg legen.

### 1. Probleme eines europäischen Medienrechts

Die skizzierte Ambivalenz einer Verrechtlichung von Kultur auf europäischer Ebene soll am Beispiel des Medienrechts näher aufgezeigt werden. Im Zentrum der Diskussion steht das Problem der *Quotierung* von Rundfunk- und Fernsehsendungen. Auf den ersten Blick widerspricht der dem Quotierungsmodell zugrundeliegende Gedanke der Idee einer die nationalen Grenzen überschreitenden Kooperation. Quotierung im Medienbereich bedeutet, daß der nationale Gesetzgeber eine bestimmte Quote festsetzt, die zu überschreiten ausländischen Kulturproduzenten untersagt ist. Während das Konzept eines kulturellen Europas gerade auf der Beseitigung nationaler Schranken und der Erleichterung des Austauschs von Kulturgütern basiert, will das Quotierungsmodell spezifische rechtliche Restriktionen einführen, die den ungehinderten Kulturaustausch einschränken sollen. Europäisierung der Kultur und Quotierung scheinen im Widerspruch zueinander zu stehen. Die Befürworter von Quotierungen im Bereich der Medien sehen das freilich nicht so. Sie verweisen auf die Notwendigkeit von Quotierungen mit dem Argument, ohne diese bestehe die Gefahr, daß bestimmte auswärtige Programme die nationale

3 Th. Oppermann, Kulturverwaltungsrecht. Bildung-Wissenschaft-Kunst, Tübingen 1969.

Produktion zu dominieren drohen und so zu ökonomischen und kulturellen Problemen führen. Konkret: Lege der Gesetzgeber nicht bestimmte Quoten etwa für amerikanische Fernsehserien in deutschen Programmen fest, dann bestehe die Gefahr, daß solche »Billigproduktionen« das kulturelle Niveau des Mediums Fernsehen senken und die deutsche Film- und Fernsehproduktion ökonomisch Einbußen erleiden könne.

Wiewohl es in den siebziger Jahren in der Bundesrepublik bereits Diskussionen über Quotierungen (besonders gegenüber Film-Synchronisationsfirmen aus der DDR) gab, begann eine umfangreiche Diskussion darüber erst Anfang der achtziger Jahre. Hintergrund dieser Entwicklung war die in dieser Zeit einsetzende Diskussion über die Privatisierung öffentlich-rechtlicher Medien. Eine 1983 von der EG-Kommission vorgelegte Studie behauptet, daß unter der Annahme von zukünftig 36 Fernseh-, Kabel- und Satellitenkanälen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft jährlich ca. 1 500 000 Sendestunden produziert werden und verfügbar sein müßten. Der Bedarf nach neuen Filmen und nach Fernsehunterhaltung wurde auf jährlich 125 000 Stunden geschätzt. Da die wichtigsten Produktionsländer der EG zusammen demgegenüber nur 5000 Stunden herstellten, vergrößere sich der Einfluß amerikanischer Produzenten dann weiter, wenn dieser nicht durch restriktive Regelungen eingeschränkt werde.<sup>4</sup> Eine der Reaktionen auf diese Entwicklung war die verstärkte staatliche Filmförderung, häufig in Form einer intensivierten Kooperation von Filmproduzenten mit dem Fernsehen. Die Quotierung stellte eine andere Antwort auf das Problem dar. Engagierte Befürworter einer Quotierung in öffentlich-rechtlichen Medien sind keineswegs, wie man meinen könnte, nationalistisch orientierte Kulturpolitiker, sondern solche, die sich (wie Peter Glorz und Alexander Kluge) der unorthodoxen Linken zugehörig fühlen.

Es dauerte jedoch noch knapp drei Jahre, bis das erste deutsche Rundfunkgesetz (in Nordrhein-Westfalen) mit einer Quotierungsregelung vom Gesetzgeber verabschiedet wurde. In § 12 Abs. 5 des Gesetzes heißt es: »Jedes Fernsehvollprogramm soll zu einem überwiegenden Anteil aus Eigen- und Auftragsproduktionen, auch in Form von Gemeinschaftsproduktionen, bestehen. Es soll zugleich einen überwiegenden Anteil von Produktionen aus dem deutschsprachigen und europäischen Raum enthalten. Das Nähere kann die Landesanstalt für Rundfunk durch Satzung bestimmen; dabei ist vorzusehen, daß die vorhergesehenen Anteile stufenweise innerhalb mehrerer Jahre nach der Zulassung erreicht werden können. Die Veranstalter haben der LfR jährlich die in den einzelnen Programmen erreichten Anteile anzuzeigen.« Daß die Befürchtungen des Gesetzgebers nicht unberechtigt sind, läßt sich einer Untersuchung aus dem Frühjahr 1986 entnehmen. Danach betrug bei den privaten Fernsehsendern unter den »Serien« der Anteil amerikanischer Produktionen 100 (RTL plus) bzw. 83,9 (SAT 1), während er bei der ARD nur 27,1 und beim ZDF 23,8 Prozent ausmachte. Auch bei den Spielfilmen war der Anteil ausländischer Produktionen um ein Vielfaches höher als bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten.<sup>5</sup>

Was der nordrhein-westfälische Gesetzgeber fixiert hat, ist – vergleicht man es mit anderen westeuropäischen Ländern – keine ungewöhnliche Regelung. Die Reglementierung des Auslandsanteils in Hörfunk und Fernsehen hat etwa in Frankreich eine lange Tradition. Dort legen Mediengesetze Rahmenbedingungen für Rundfunkprogramme fest, bestimmt die Regierung Quoten für spezifische Programmfor-

<sup>4</sup> Zitiert nach: A.J. Wiesand, *Kunst ohne Grenzen? Kulturelle Identität und Freizügigkeit*, Köln 1987, S. 161.

<sup>5</sup> A.J. Wiesand, a. a. O., S. 175.

men, existieren Erschwernisse für Ausländer beim Zugang zu einzelnen Medienberufen. In Großbritannien gibt es seit 1981 einen »Broadcasting Act«, der vorschreibt, daß »proper proportions of program material of British origin and of British performance« stammen sollen. Ausgenommen Sendungen von kulturellem, archivarischem oder bildungspolitischem Wert soll im Privatfernsehen 86 Prozent der Sendezeit auf britische Programme entfallen. Auch in Belgien, den Niederlanden und den skandinavischen Ländern existieren vergleichbare Quotenregelungen.

Im Frühjahr 1989 haben die Mitgliedstaaten des Europarats eine Konvention über grenzüberschreitendes Fernsehen<sup>6</sup> angenommen, die EG hat ein Jahr zuvor eine Richtlinie<sup>7</sup> zu diesem Problem erlassen. Die EG-Richtlinie verfolgt das Ziel, vor 1993 den 12 Mitgliedstaaten einen umfassenden Binnenmarkt für Rundfunkprogramme zu ermöglichen. Die in den Mitgliedstaaten ausgestrahlten Fernsehprogramme sollen in der gesamten Europäischen Gemeinschaft unbehindert verbreitet und empfangen werden können. Zur Unterstützung des europäischen Fernsehens heißt es in Art. 4 der EG-Richtlinie: »Die Mitgliedstaaten achten im Rahmen des praktisch Durchführbaren und damit angemessenen Mitteln darauf, daß die Fernsehveranstalter den Hauptanteil ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows oder Werbe- und Teletextleistungen besteht, der Sendung von europäischen Werken im Sinne des Artikel 6 vorbehalten ist ...«. Während sodann die EG-Richtlinie diese Bestimmung dahingehend konkretisiert, daß »Fernsehveranstalter mindestens 10 v. H. ihrer Sendezeit ... der Sendung europäischer Werke von Herstellern vorbehalten, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind«, enthält die Europarat-Konvention keine entsprechende Regelung.

Kulturpolitisch von zentraler Bedeutung sind die Vorschriften, die die Länge der Werbezeit betreffen. In der Regel darf der Anteil für Werbung nicht mehr als 15 Prozent der täglichen Sendezeit betragen. Wichtiger als die Länge ist jedoch die Lage der Werbezeit. Denn sie entscheidet darüber, ob kulturell anspruchsvolle Werke ohne Unterbrechung durch Werbung aufgeführt werden dürfen. Art. 10 der EG-Richtlinie sieht vor, daß die »Sendezeit für Werbespots innerhalb einer Stunde ... 20 v. H. nicht überschreiten« darf. Wer sich angesichts dieser Regelung an amerikanische Verhältnisse erinnert sieht, wird von Art. 11 scheinbar wieder beruhigt, indem dieser für die Fernsehwerbung statuiert, daß sie zwischen den Sendungen eingefügt werden muß. Die Ausnahmen von dieser Vorschrift freilich lassen dann doch zu, daß Kino- und Fernsehfilme nach jeweils 45 Minuten unterbrochen werden können. Ist ein Film länger als 90 Minuten, dann dürfen bereits nach weiteren 20 Minuten Werbespots gesendet werden. Für alle anderen Sendungen sind die Regelungen großzügiger ausgestaltet. Hier gilt der Grundsatz, daß zwischen zwei aufeinanderfolgenden Unterbrechungen ein Abstand von mindestens 20 Minuten liegen muß. Auch politische Magazine, Dokumentarfilme, religiöse Sendungen und Kinderprogramme sind für Werbespots zugelassen. Nur dann, wenn die Sendezeit weniger als 30 Minuten beträgt, ist keine Werbung erlaubt. Für deutsche Verhältnisse bedeutet dies, daß die EG-Richtlinie die Ausstrahlung von Werbespots in einem Umfang gestattet, wie es bisher nicht möglich war. Was bereits in vielen Ländern praktiziert wird, Kunstwerke selbst als Medium für Werbung zu benutzen, kann nun auch in der Bundesrepublik geschehen. (Die EG-Richtlinie enthält des weiteren Vorschriften für Werbung für alkoholfreie Getränke, Sponsorship, das Recht auf Gegendarstellung und den Schutz der Minderjährigen.)

6 Siehe J. E. Schwartz, Fernsehen ohne Grenzen: Zur Effektivität und zum Verhältnis von EG-Richtlinie und Europarats-Konvention, *Europarecht* Heft 1/1989, S. 2, FN 2.

7 Richtlinie des Rates zur Koordinierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Ausübung der Rundfunkfreiheit, ABl. Nr. C 110 vom 27. 4. 1988, S. 3.

Während die Vorschriften der EG-Richtlinie und der Europarat-Konvention, die sich auf die Werbezeit beziehen, weitgehend anerkannt sind, ist um die Quotenregelung ein heftiger Streit entbrannt, obwohl weder die Richtlinie noch die Konvention einen verpflichtenden Charakter für den nationalen Gesetzgeber haben. Gegen Quotierungen im Medienbereich ist eingewendet worden, sie würden den ungehemmten Informationsfluß zwischen einzelnen Ländern – Ziel einer europäischen Integration auch auf kulturellem Gebiet – beeinträchtigen. Quotierungen im europäischen Medienbereich seien ein Widerspruch in sich. Sie intensivierten staatliche, bürokratische Eingriffe in die Kultur statt die für kulturelle Prozesse erforderliche freie Kommunikation zu unterstützen.

Von Seiten der Politik ist es besonders der baden-württembergische Ministerpräsident Lothar Späth, der sich gegen den »kulturellen Protektionismus« ausspricht. Er sieht in der »kulturellen Abschottung« Europas von den Vereinigten Staaten von Amerika einen »eklatanten Eingriff in die Rundfunkfreiheit der Länder und einen Verstoß gegen Grundbedingungen des offenen kulturellen Zusammenlebens.«<sup>8</sup> Er tritt zwar auch, wie die Befürworter der Quotierung, dafür ein, die Konkurrenzfähigkeit europäischer Film- und Fernsehprodukte gegenüber denen der USA zu verstärken, will dies aber nicht im Wege administrativer Strategien erreichen. Er sieht im Aufbau eines europäischen Kulturkanals, der aus dem keimförmig bereits existierenden deutsch-französischen Kulturkanal hervorgehen könnte, eine Möglichkeit der unbürokratischen Europäisierung des Fernsehens.<sup>9</sup> Freilich sind die Gefahren dieser Konzeption unübersehbar. Wie die Privatisierung öffentlich-rechtlicher Medien, wie Rundfunk und Fernsehen, zu einem in der deutschen Mediengeschichte beispiellosen Qualitätsverlust geführt hat, droht auch ein von Konzernen wie Berlusconi, Maxwell, Bertelsmann oder Großverlagen wie Burda, Bauer und Springer wesentlich bestimmter europäischer Kulturkanal mehr wirtschaftlichen Interessen zu entsprechen, als die Herausbildung einer eigenständigen europäischen Kultur zu unterstützen. Derzeit besteht die Alternative zwischen einer bürokratisch, von Brüssel aus verordneten und einer von Konzernen bestimmten europäischen Medienkultur, die in beiden Fällen Kultur fortschreitend zu nivellieren droht.<sup>10</sup> Das eingangs skizzierte Dilemma einer Verrechtlichung von Kultur, gar auf europäischer Ebene, kommt in der gegenwärtigen Medienpolitik auf den Begriff: Ohne Verrechtlichung (durch Anti-Trust-Regelungen) drohen die Massenmedien zum Spielball ökonomisch mächtiger Konzerne zu werden, ein verrechtlichtes Medienwesen hingegen droht seine nationale Eigenart unter dem Eingriff staatlicher Institutionen zu verlieren.

Die Kritik an Quotierungsmodellen ist der Grund dafür gewesen, daß in allen europäischen Ländern pauschale Regelungen hinter differenzierten Quotierungen zurückgetreten sind. Diese sehen für einzelne Programmsparten besondere Regelungen vor, enthalten Vorschriften für einzelne Berufsgruppen oder für spezifische Sendezeiten. Pauschale Quotierungen, die generelle Begrenzungen der Auslandsanteile im Gesamtprogramm vorsehen, gibt es beispielsweise in Italien. Dort sind die Quoten im privaten Fernsehen ab 1986 auf 40 Prozent Inlandsanteil der Produktion festgesetzt worden. Das nordrhein-westfälische Rundfunkgesetz von 1987 sieht einen entsprechenden Anteil von 50 Prozent vor. Differenzierte Quotierungen gibt es in den unterschiedlichsten Varianten. Begrenzungen der Auslandsanteile für die Hauptsendezeiten zwischen 19 und 23 Uhr sehen Regelungen in Großbritannien

<sup>8</sup> 1992. Der Traum von Europa, Stuttgart 1989, S. 227.

<sup>9</sup> A. a. O., S. 240.

<sup>10</sup> St. Austen/H. Cornel, Vorwort. Kultur-Markt Europa, in: Internationale Culturele Stuchung/Kulturpolitische Gesellschaft (Hrsg.), Kultur-Markt Europa, Köln 1989, S. 10.

und Kanada vor. In Frankreich und Italien sind Quotierungen nach einzelnen Programmsparten (wie Musik, Spielfilme, Dokumentarsendungen, Kinderfilme) ausgeprägt anzutreffen. Neben pauschalen und differenzierten Quotierungen lassen sich noch positive Quotierungen unterscheiden. Diese legen bestimmte Mindestsendezeiten oder -produktionen für einzelne Programmformen fest. In den Niederlanden etwa hat der Gesetzgeber 20 Prozent der Sendezeit für einheimische Kulturangebote vorgesehen, in Italien müssen 50 Prozent der Produktionen einheimisch sein.<sup>11</sup>

Einer »Harmonisierung« der Programmpolitik öffentlich-rechtlicher Medien stehen die Besonderheit der nationalen Medienpolitik gegenüber. Je stärker sich die Tendenz durchsetzt, differenzierte Quotierungen einzuführen, desto mehr klaffen die Regelungen einzelner Länder auseinander. Hier werden die Grenzen einer Europäisierung kultureller Institutionen sichtbar. Mehr noch als für den Austausch standardisierter Güter gilt für kulturelle Produkte, daß die je spezifische nationale Besonderheit einer internationalen Vereinheitlichung Schranken setzt, die zu überschreiten nur mit hohen sozialen Kosten möglich ist. Es ist nicht nur der Empfehlungscharakter kultureller Vorschriften, der ihre praktische Bedeutung für die einzelnen Länder relativiert, sondern auch die Eigenart nationaler kultureller Systeme. So muß man beispielsweise die Regelungen der EG-Richtlinie, die Umfang und Lage von Werbezeiten in Rundfunk- und Fernsehprogrammen normieren, vor dem Hintergrund der kulturpolitischen Praxis in der Bundesrepublik betrachten. Da zumindest in den öffentlich-rechtlichen Medien seit vielen Jahren eine bestimmte Praxis im Umgang mit Werbesendungen besteht, wird diese durch europarechtliche Vorschriften nicht verändert werden. Vielmehr dürfte es umgekehrt sein: Der in den privaten Medien verstärkte Einsatz von Werbung auch im Verlauf von Sendungen kann sich auf europaweite Normierung berufen, um den nationalen Gesetzgeber zum Handeln zu veranlassen.

Neben den Problemen der Umsetzung der EG-Richtlinie in nationales Recht bestehen auf europäischer Ebene eine Reihe rechtlicher Unklarheiten. Während auf der einen Seite der Rat im Wege der EG-Richtlinie eine ungehinderte Fernsehdistribution in den 12 Mitgliedstaaten ermöglichen wollte, setzten sich die Gegner des Binnenmarktes für eine »Europäische Konvention über das grenzüberschreitende Fernsehen« ein. Die von 22 europäischen Staaten am 15. 3. 1989 vereinbarte Konvention, eine Institution des Völkerrechts, unterscheidet sich in Umsetzung, Reichweite und Geltung von der EG-Richtlinie. Bei der Richtlinie sind alle Mitgliedstaaten zur Umsetzung verpflichtet, bei der Konvention nicht. Die Umsetzung der Richtlinie hat in einer bestimmten Zeit zu erfolgen, die der Konvention nicht. Im Rahmen der Konvention können einzelne Mitgliedstaaten bestimmte Vorschriften für sich ausnehmen, die Richtlinie ist in toto verpflichtend. Entsprechend kann die Konvention von einzelnen Staaten gekündigt werden, die Richtlinie nicht. Und schließlich wird die Beachtung der Richtlinie durch Behörden der Mitgliedstaaten überwacht, die wiederum von einer rechtlich kontrollierbaren Institution, der Kommission, überprüft wird. Ein entsprechender Rechtsschutz besteht für die Kontrolle der Einhaltung der Konvention nicht. Deshalb gewährleistet der Europäische Gerichtshof nur die einheitliche Auslegung der Richtlinie durch die Gerichte der Mitgliedstaaten. Die Auslegung der Konvention hingegen ist allein Angelegenheit der nationalen Gerichte. Der Medienrechtler Schwartz kommt deshalb zu der Einschätzung, daß »die Geltung des Übereinkommens zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ... die heute bestehende Lage hinsichtlich der Kontrolle von

11 Eine detaillierte Auflistung findet sich bei A. J. Wiesand, a. a. O., S. 186 f.

grenzüberschreitenden Programmen sowie der Rundfunkwerbung sogar verschlechtern« würde. Denn es bestehen national vielfach liberalere Regeln. Damit würde die Errichtung des Binnenmarkts nicht erleichtert, sondern erschwert.<sup>12</sup> Im Bereich des Fernsehen bestehen nach der gegenwärtigen Rechtslage zwei europäische Rechtszonen: eine der Gemeinschaft und eine der übrigen demokratischen europäischen Staaten.

## 2. Institutionen europäischer Kulturpolitik

Imponierend ist die Bilanz eines europäischen Kulturverwaltungsrechts bislang nicht. Nicht überraschend ist deshalb die Klage eines seit vielen Jahren auf diesem Gebiet Engagierten: »Die Kulturpolitik der Europäischen Gemeinschaft (EG) kommt nicht voran. Das betrifft nicht nur ihre nach wie vor äußerst bescheidene finanzielle Ausstattung ... sondern betrifft vor allem die mangelnde rechtliche Absicherung dieses Politik-Feldes.«<sup>13</sup> Zwar ist die Zahl der mit Kultur befaßten Institutionen und Vereinbarungen auf europäischer Ebene groß, ihre tatsächliche Bedeutung hingegen nachrangig.

Das *Internationale Erziehungsbüro* in Genf ist die älteste internationale Organisation im Bereich der Kultur, der seit ihrer Gründung 1929 rund 90 Mitgliedstaaten beigetreten sind. Der Einfluß auf das europäische Kulturverwaltungsrecht ist deshalb gering, weil das Internationale Erziehungsbüro neben einer jährlich in Zusammenarbeit mit der UNESCO veranstalteten Internationalen Erziehungskonferenz keine weiterreichenden Aktivitäten entfaltet. Die 1961 mit wirtschaftspolitischer Zielsetzung gegründete Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) hat in den vergangenen Jahren zwar auch Fragestellungen aus dem Bereich wissenschaftlich-technologischer Entwicklung aufgenommen. Über den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten gehen diese Kooperationen aber nicht hinaus. Weitergehend sind dagegen Kulturinstitutionen, die im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft entstanden sind. Im Montanbereich fördert die Hohe Behörde nach Art. 55 § 1 EGKSV<sup>14</sup> technische und wirtschaftliche Forschungen und ist an der Berufsschulung beteiligt (Art. 56). Zudem legen die Mitgliedstaaten gemeinsam berufsrechtliche Begriffsbestimmungen bei der Herstellung der Freizügigkeit der Kohle- und Stahlfacharbeiter fest (Art. 69). Im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft kooperieren die Mitgliedstaaten im Bereich der Universitäten und der Berufsschulen. Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und anderen Qualifikationen hat die Gemeinschaft nach Art. 57 Abs. 1 EWGV<sup>15</sup> ebenso erlassen wie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten. Der *Euratom-Vertrag* schließlich enthält Normen zur Förderung der Forschung im Bereich der Kernenergie (Art. 4 ff. EAG-Vertrag), zur Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse (Art. 12 ff.) und zum Gesundheitsschutz (Art. 30 ff.).<sup>16</sup>

<sup>12</sup> I. E. Schwartz, a. a. O., S. 8.

<sup>13</sup> O. Schwencke, Europa ist mehr als die EG – Kulturpolitik in der Gemeinschaft, Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 45 11/1989, S. 18 ff.

<sup>14</sup> Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. 4. 1951, BGBl. 1952 II, S. 447.

<sup>15</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. 3. 1957, BGBl. II, S. 766.

<sup>16</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25. 3. 1957, BGBl. II, S. 1014.



Über diese, unmittelbar auf den wirtschaftlichen Zweck der jeweiligen Vereinigung gerichteten Organisationen hinaus, sind kulturelle Institutionen gegründet worden, die in ihrer Wirkungsweise weitgehend unabhängig von ökonomischen Optionen sind. Dazu gehören die Europäischen Schulen, die von einer selbständigen internationalen Institution finanziert und verwaltet werden und in denen nach eigenständigen, international vereinbarten Lehrplänen unterrichtet wird. Das im Vergleich zu anderen europäischen Projekten relativ reibungslose Zustandekommen der Europäischen Schulen dürfte in der praktischen Notwendigkeit begründet gewesen sein, die Kinder der Beschäftigten von europäischen Institutionen qualifiziert zu unterrichten. Auch das Europäische Hochschulinstitut in Florenz, wiewohl nicht zur Qualifizierung von Bediensteten der Gemeinschaft gegründet, gehört in den Kontext relativ eigenständiger kultureller Institutionen.

Regelten die dargestellten Verträge kulturelle Fragen im Kontext ökonomischer Zusammenhänge, so sind die multilateralen Abkommen, die im folgenden dargestellt werden, primär kulturpolitische Vereinbarungen. An erster Stelle ist der *Europarat* (Straßburg) zu nennen, zu dessen Aufgaben unter anderem der Abschluß von Abkommen und ein gemeinschaftliches Vorgehen auf kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet gehört. Von kultureller Bedeutung ist der in Art. 1b der Satzung des Europarats<sup>17</sup> erwähnte Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie ihre Fortentwicklung, der unterstützenden normativen Ausdruck in einer *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten* vom 4. 11. 1950<sup>18</sup> gefunden hat, die die Mitglieder des Europarats vereinbart haben.

Historisch lassen sich zwei Phasen kultureller Aktivitäten des Europarats unterscheiden. Da ist zunächst die Zeit von der Gründung 1949 bis zur Errichtung des Rats für kulturelle Zusammenarbeit (1962). In dieser Phase schlossen die Mitgliedstaaten des Europarats eine Reihe von Abkommen, die vorwiegend die Angleichung formaler Qualifikationen in den einzelnen Ländern zum Ziel hatten (z. B. Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit von Reifezeugnissen vom 11. 12. 1953; Europäisches Übereinkommen über die Gleichwertigkeit der Studienzeiten an den Universitäten vom 15. 12. 1956; Europäisches Abkommen über die Anerkennung von akademischen Graden und Hochschulzeugnissen vom 14. 12. 1959). Darüber hinaus vereinbarten sie das Europäische Kulturabkommen (vom 19. 12. 1954), das in der Zwischenzeit mehrere Male revidiert worden ist. Oppermann schätzt die praktische Relevanz der Abkommen der ersten Phase kultureller Tätigkeit des Europarats gering ein, weil die vereinbarten Verpflichtungen beschränkt sind und durch Ausnahmen wieder relativiert werden. Hinsichtlich des freien Transfers von formalen Qualifikationen sei die Konvention über die Gleichwertigkeit von Reifezeugnissen am folgenreichsten gewesen, die aber gerade deshalb in der deutschen Kulturverwaltung umstritten ist.<sup>19</sup>

Anfang der sechziger Jahre wurde die kulturelle Arbeit des Europarats reorganisiert und intensiviert. Organisatorischer Ausdruck dessen war die 1962 erfolgte Gründung des *Rats für kulturelle Zusammenarbeit* (CDCC), mit dessen Tätigkeit die kulturellen Aktivitäten des Europarats Mitte der sechziger Jahre 42 Prozent der Gesamtaktivität ausmachten. Die Arbeit des Rats für kulturelle Zusammenarbeit, dem neben den 17 Mitgliedstaaten des Europarats Jugoslawien und der Heilige Stuhl (also die Mitglieder des Europäischen Kulturabkommens) angehören, wird von drei Ausschüssen bestimmt: dem für akademische Lehre und Forschung, für das Schul-

<sup>17</sup> Vom 5. 5. 1949, BGBl. 1950, S. 263.

<sup>18</sup> BGBl. 1952 II, S. 686.

<sup>19</sup> A. a. O., S. 623.



und Fachhochschulwesen und für außerschulische Bildung und Erziehung. Die Bundesrepublik wird im Rat für kulturelle Zusammenarbeit durch das Auswärtige Amt und die Kultusministerkonferenz repräsentiert. In den ständigen Ausschüssen sind Vertreter der zuständigen Behörden von Bund und Ländern tätig. Die Aufgaben des Rats bestehen vorwiegend darin, nationale Projekte aus den Bereichen der ständigen Ausschüsse zu vergleichen und Koordination oder Kooperation herzustellen. Daneben soll der Rat in den fünfziger Jahren begonnene Projekte, wie Stipendien- und Austauschprogramme, Förderung von Publikationen und Ausstellungen, Verleihung von Filmpreisen, Veranstaltung von Seminaren usw. fortführen. Auch hinsichtlich der Tätigkeit des Rats für kulturelle Zusammenarbeit gelangt Oppermann zu einer vorsichtig pessimistischen Einschätzung. »Die Tätigkeit des Rats für kulturelle Zusammenarbeit bewegt sich im Rahmen begrüßenswerten, aber weitgehend unverbindlichen geistigen Austausches sowie der finanziellen Förderung gewisser Vorhaben mit relativ beschränkten Mitteln.«<sup>20</sup>

In den vergangenen Jahren indes hat sich ein Bedeutungswandel der Kultur vollzogen, der auch Europa erfaßt hat. 1983 beschlossen die im Europäischen Rat zusammengeschlossenen Staats- und Regierungschefs eine »engere kulturelle Zusammenarbeit, um das Bewußtsein eines gemeinsamen kulturellen Erbes als Teil der europäischen Identität zu festigen«. Zwei Jahre später wurde eine jährlich wechselnde »Kulturhauptstadt Europa« eingerichtet, nachdem zuvor bereits ein »Europäisches Jahr der Denkmalspflege« ausgerufen worden war. Diesen Initiativen folgten europäische Jahre der Musik, des Films und des Fernsehens. Den vorläufigen Schlußpunkt einer Reihe weiterer Initiativen<sup>21</sup> bildet eine Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. 2. 1989, die sich auf einen Rahmenplan der EG-Kommission über »Impulse der gemeinschaftlichen Aktion im kulturellen Bereich« bezieht und diese konkretisiert.<sup>22</sup>

Entkleidet man die Entschließungssprache von Parlamentariern ihrer hölzernen Form, dann besteht der Grundgedanke der »Entschließung« darin, daß ein ökonomischer Zusammenschluß der europäischen Länder nicht vorstellbar ist, wenn er nicht von kulturellen Kooperationen vorbereitet und begleitet wird. In der modernen Managementsoziologie gilt der Gedanke, daß die Effektivität ökonomischen Handelns auch von außerökonomischen Kriterien, wie kulturellen, abhängt, keineswegs mehr als originell. In dem Maße, in dem die Überlegung an Plausibilität gewonnen hat, daß die Ware Arbeitskraft ein komplexes Gut ist, das sich nicht auf ökonomische Kalküle reduzieren läßt, begann in der Soziologie eine Wiederentdeckung kultureller Bedürfnisse als Element der menschlichen Arbeitskraft.<sup>23</sup> Wenn das Europaparlament der Auffassung ist, ohne kulturelle Kooperation sei keine Wirtschaftsintegration vorstellbar, dann folgt es diesem Grundgedanken der modernen Industriesoziologie.

Die Renaissance des Subjektbegriffs in der Industriesoziologie ist aus empirischen Beobachtungen über Veränderungen in modernen Produktionsprozessen und im Verhältnis von Arbeitern und Management hervorgegangen. Auf der Ebene der Europapolitik wird die Notwendigkeit, kulturelle Bedürfnisse zu berücksichtigen,

<sup>20</sup> Th. Oppermann, a. a. O., S. 624. Zu weiteren europäischen Kulturprojekten wie der Konferenz der Europäischen Erziehungsminister, dem Europäischen Schultag und dem Europa-Kolleg Brügge vgl. Oppermann, a. a. O., S. 625.

<sup>21</sup> E. Krings, Kulturpolitik im »Reich der Zwölf«, in: Internationale Culturelle Stichtung/Kulturpolitische Gesellschaft (Hrsg.), a. a. O., S. 94.

<sup>22</sup> Abgedruckt in: Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 45 II/1989, S. 19 ff.

<sup>23</sup> Exemplarisch dafür ist die Debatte um das Buch von H. Kern/M. Schumann, Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion, München 1984.

nicht aus Veränderungen im Verhältnis von Kapital und Arbeit begründet. Hier geht es vorwiegend um Beziehungen zwischen Kapital und Kapital oder Arbeit und Arbeit. Aber auch diese Beziehungen werden nur dann einen wirtschaftlichen Integrationsprozeß vollziehen können, wenn dieser von kulturellen Angleichungen begleitet ist. Diese Idee ist angesprochen, wenn es in der Entschließung heißt, daß der »große Binnenmarkt keine wirklichen Fortschritte in Richtung auf die ... Europäische Union bedeuten ... (wird), wenn er sich nicht zu einem Sozialraum entwickelt, in dem die Erfindungen, die Forschung, das Schulwesen, die Berufsausbildung, das Kunstschaffen, die Neubelebung und Erneuerung des kulturellen Erbes und die Kulturindustrien ebenfalls Zeichen des Fortschritts des europäischen Aufbauwerks sind, es begleiten und ihm sogar den Weg bereiten.«<sup>24</sup>

Kultur nun versteht das Europaparlament in einem umfassenden Sinn. Es sind nicht nur die Ausdrucksweisen, vermittels derer Personen, soziale Gruppen oder nationale Bevölkerungen die Komplexität ihrer Probleme verarbeiten, die das Parlament unter Kultur versteht. Kultur soll mehr sein als künstlerische Darstellungsformen. Wenn das Europaparlament darauf hinweist, daß die Vielseitigkeit der Kultur verlangt, »daß das Fortbestehen gesellschaftlicher Randgruppen ... , die vom Bildungswesen nicht erfaßt werden, die keine Berufsausbildung erhalten und keine Aussicht auf eine Verbesserung ihrer Lage haben, nicht hingenommen wird«,<sup>25</sup> dann versteht es unter Kultur auch ein Engagement für soziale Probleme. Wenn ich die Entschließung richtig interpretiere, dann soll Kultur wenigstens in dreifacher Weise von Bedeutung sein: Sie soll erstens den ökonomischen Integrationsprozeß unterstützen und damit ermöglichen, zweitens den unterschiedlichen lokalen, regionalen und nationalen Gruppen Ausdrucksmöglichkeiten und Anregungen vermitteln und drittens einen politischen Beitrag zur Lösung drängender sozialer Probleme leisten.

Was das konkret bedeuten soll, legt das europäische Parlament in 68 Empfehlungen dar, die die Komplexe »Bildungswesen«, »Sprachen«, »gemeinschaftliche kulturelle Dimension«, »audio-visueller Bereich«, »Kenntnis des kulturellen Europas«, »Verinigungen und Stiftungen« und »Dialog zwischen den Kulturen« umfassen. Hier finden sich Wünsche nach einer besseren statistischen Kenntnis des kulturellen Niveaus von Europa, Beseitigung des Analphabetentums sowie Unterstützung der kulturellen Wettbewerbsfähigkeit und der »anderen« Kultur. Aber auch detaillierte Überlegungen zur Mehrwertsteuer bei Büchern und Zeitschriften, der Verringerung von Abgaben auf Schallplatten, Phonogramme oder Videogramme im Rahmen eines europäischen Klassifizierungssystems, der Übersetzung von bedeutenden Werken der europäischen Kultur, der Harmonisierung der Normen für die Katalogisierung in Bibliotheken, der Einführung moderner Datenverarbeitung im Bibliothekswesen, der Zusammenarbeit von kulturellen Stiftungen werden dort angestellt. Schließlich soll eine europäische Kulturpolitik auch einen Beitrag zur Auflösung des Ost-West-Gegensatzes leisten.

Analysen, die sich mit der Wirkungsweise kulturverwaltungsrechtlicher Vorschriften in Europa beschäftigen, betonen mehr Grenzen und Restriktionen als Innovationen. Der Kultursociologe Andreas Wicsand hat solche Grenzen anhand einer empirischen Untersuchung dargetan, die die Probleme des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Werken der Bildenden Kunst zum Gegenstand hatte. Während auf der einen Seite in den vergangenen Jahren der internationale Kunsthandel (vorwiegend für Ausstellungen) zugenommen hat, vergrößerten sich die beim Grenzübergang

<sup>24</sup> A. a. O., S. 19.

<sup>25</sup> A. a. O.

auf tretenden Probleme, so daß mit ihren Werken reisende Künstler häufig lange Wartezeiten an den Grenzen verbringen mußten. Die Möglichkeiten für Probleme sind vielfältig: für die Mehrwert- bzw. Einfuhrumsatzsteuer müssen Künstler an der Grenze eine Kautions hinterlegen; einige Länder verlangen die entgeltliche Einschaltung eines Zoll- oder Transitagenten; Bestimmungen des »Kulturgutschutzes«, zum Schutz wertvoller Sammlungsstücke gedacht, erschweren auch den Handel mit anderen Kunstwerken; die Fracht- und Postgebühren sind ungleich höher als die für andere kulturelle Waren, wie etwa Bücher. Diese vielfältigen zeitlichen und finanziellen Belastungen halten viele Künstler davon ab, am internationalen Kunstmarkt zu partizipieren. Weil die administrativen Schwierigkeiten so umfangreich sind, bedienen sich einflußreiche Künstler oder Institutionen diplomatischer Kanäle, um auf diese Weise einen reibungsloseren Austausch zu erreichen. Das einschlägige »Florenz-Abkommen«, das den Handel mit Kunstwerken erleichtern soll, spielt nach Aussage der Befragten in der Praxis keine nennenswerte Rolle. »Der grenzüberschreitende Versand von Kunstwerken«, resümiert Wiesand, »ist teuer, kompliziert und vielfach eingeschränkt.«<sup>26</sup>

Der Problematik eines geringen nationalen Einflusses europäischer kulturverwaltungsrechtlicher Vorschriften unterliegen alle Vorschläge, die gegenwärtig für eine kulturpolitische Ergänzung des 1992 in Kraft tretenden europäischen Binnenmarktes gemacht werden. Diese Vorschläge, am weitestgehenden von der »Gruppe der SPD-Abgeordneten in der Sozialistischen Fraktion des Europäischen Parlaments« formuliert, lassen sich nach folgenden Sachgebieten strukturieren:

- Haushaltspolitik (ein Prozent des Haushalts für kulturelle Ausgaben),
- Sozialpolitik (Zahlung des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung aus einem von Verlagen und dem Kunsthandel finanzierten Fonds, damit Künstler der Sozialversicherung beitreten können);
- Steuerpolitik (Abbau der Doppelbesteuerung von Künstlern im Heimat- und Gastland; Übertragung der Steuerharmonisierung vom ökonomischen auf den kulturellen Bereich unter Beibehaltung des ermäßigten Steuersatzes für kulturelle Leistungen; insbesondere Abbau der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von Büchern und anderen Printmedien);
- Arbeitsmarktpolitik (Beschäftigungsinitiativen für »Kulturschaffende«; Aufbau einer wettbewerbsfähigen europäischen Kulturindustrie);
- Urheberrecht (Schutz von Autoren- und Verlegerrechten, die durch Fotokopieren und Raubdrucke verletzt werden; Vergütung für Zweit- und Drittauswertung);
- Bibliothekswesen (Einführung einer europaweiten Datenverarbeitung, die einen raschen Zugriff auf alle Werke in europäischen Bibliotheken gestattet; Errichtung einer Europäischen Bibliothek);
- Zollwesen (Entbürokratisierung von Zollvorschriften, die den Austausch und auf, bzw. Verkauf von Kunstwerken betreffen);
- Medienpolitik (Europäische Rundfunkordnung, die den freien Informationsfluß über die nationalen Grenzen hinaus verbessert; Maßnahmen zur Verhinderung von Meinungsmonopolen und Machtkonzentrationen im Medienbereich; Vereinbarung einer europäischen Medienkonvention, die folgendes enthält: Recht auf Gegendarstellung, Jugendschutz, Werbegrenzungen, Urheberrecht, Quotierung zur Garantie eines Mindestanteils europäischer Produktionen; europäische Koproduktionen, Aufbau transnationaler Programmaktivitäten; Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit europäischer Programme);

<sup>26</sup> A. a. O., S. 137.

- Bildungspolitik (Verbesserung von Sprachkenntnissen; Vergabe von Stipendien an Schauspieler, Regisseure und Schriftsteller);
- Denkmalspflege (Schutz von Baudenkmälern vor ökologischen Einwirkungen);
- Forschungspolitik (Errichtung eines Instituts für Osteuropa-Studien).<sup>17</sup>

Es sind freilich nicht nur beschränkte Einwirkungsmöglichkeiten von Institutionen auf europäischer Ebene und mangelhafte normative Regelungen, die die geringe praktische Relevanz eines europäischen Kulturverwaltungsrechts begründen. Es ist auch die Konstruktion eines kulturellen Europas, die eine Fülle von Problemen hervorbringt, dessen Ausdruck die geringe Relevanz des europäischen Kulturverwaltungsrechts ist.

### 3. Bedingungen eines europäischen Kulturverwaltungsrechts

Gleichviel welches Rechtsgebiet man analysiert, wird es auf die Ebene der Europäischen Gemeinschaft transportiert, dann sind Klagen über die mangelnde Integrationsfähigkeit mit Rechtssystemen der anderen Länder so unüberhörbar, daß sie die Hoffnungsschimmer auf ein gemeinsames Europa überschatten. Die geringsten Fortschritte hin zu einem europäischen Recht indes scheint bislang das Kulturverwaltungsrecht gemacht zu haben. Alle Europaexperten sind sich einig, daß neben den seit den fünfziger Jahren existierenden Initiativen für gemeinsame, rechtlich abgesicherte kulturelle Institutionen in den vergangenen Jahren, in denen Europa zum großen öffentlichen Thema geworden ist, keine qualitativen Veränderungen stattfanden. Der nachhinkende kulturverwaltungsrechtliche Integrationsprozeß ist fraglos eine Folge davon, daß das Projekt Europa ein wirtschaftliches und kein kulturelles ist. Die Verbesserung nationaler Wettbewerbsbedingungen durch einen integrierten europäischen Markt ist die Triebkraft, die das Projekt Europa seit Beginn vorantreibt und zu einem wirtschaftlichen Erfolg zu bringen scheint. Kulturelle Integration war stets nur ein Appendix, dessen rudimentärer Bedeutung nicht einmal öffentlich widersprochen wurde. Das hat freilich den Vorzug, daß die beginnende Standardisierung des europäischen Medienwesens beeinflußbar bleibt. Denn was auf keinen Fall erfolgen sollte, ist eine Integration europäischer Kulturen im Sinne von Entdifferenzierung. Ganz im Gegenteil: Wenn hier von kultureller Integration die Rede ist, dann im Sinne einer verstärkten Differenzierung durch Kommunikation der europäischen Länder.

Zunehmend jedoch ist die Einsicht ins öffentliche Bewußtsein gedrungen, daß die Verbesserung des ökonomischen Warentausches nur dann zu erreichen ist, wenn auch Produzenten und Konsumenten der Waren in einen kulturellen Dialog eintreten. So erweiterte sich Europarecht als Wirtschaftsrecht bis zum europäischen Kulturverwaltungsrecht. Hier nun geht es darum, sowohl der Europäisierung des kulturellen Warentauschs wie der Internationalisierung der Arbeitskraft die normativen Bedingungen zur Verfügung zu stellen, die sie ermöglichen und sichern. Dies freilich ist nicht nur wegen der (noch) randständigen Bedeutung kultureller Integration so kompliziert, sondern vor allem weil kultureller Integration engere Grenzen gesetzt sind als wirtschaftlicher. Der Austausch von Waren erfolgt zwar durch das Handeln von Subjekten; diese treten jedoch allein in einen zweckrationalen Dialog, der mit Erreichen des Zwecks, dem vollendeten Warentausch, beendet ist. Ganz anders ist die kulturelle Interaktion strukturiert. Hier kann auch ein ökonomischer

17 Materialien und Argumente. Europapolitik. Thema des Monats: Kulturpolitik, Bonn, März 1989.

Zweck angestrebt werden (wie etwa die Verbesserung von Sprachkenntnissen zur Erhöhung beruflicher Qualifikation), dieser steht jedoch nicht im Zentrum der Interaktion. Das gemeinsame Lernen von Menschen, nicht der Austausch von Waren ist es, das die Differenz bezeichnet. Und wo Subjekte in einen Dialog eintreten, bringen sie ihre je spezifischen kulturellen Traditionen, der Sprache, der Religion, der Bildung und sozialer Verhaltensweisen ein. Vermitteln sich Waren, gleichviel aus welchem nationalen Kontext sie stammen, über ein abstraktes Medium, das Geld, so Subjekte über soziale Interaktion.

Aus der sozialen Interaktion, die sich mittels der Sprache und nicht des Geldes entfaltet, resultieren nun die spezifischen Probleme einer Integration kulturverwaltungsrechtlicher Bestimmungen. Die Probleme eines europäischen Kulturverwaltungsrechts werden durch die Schwierigkeiten einer kulturellen Integration bestimmt. Diese sind offensichtlich. Die Europawahl 1989, die einen Anstieg rechtsradikaler Parteien verzeichnete, hat alle die auf das Problem kultureller Integration verwiesen, die meinten, vom relativ reibungslosen europäischen Warentausch auf ein hohes Integrationsbedürfnis der Staatsbürger schließen zu können. Im Wahlerfolg rechtsradikaler Parteien reflektiert sich der Protest von Minderheiten darüber, daß die Subjekte das nachvollziehen sollen, was aus Gründen des Kapitalverwertungsprozesses erforderlich ist. Soziale Voraussetzung für eine Integration verschiedener kultureller Systeme freilich ist, daß sie in ihrer Unterschiedlichkeit nicht nur akzeptiert werden, sondern die Auseinandersetzung mit ihnen gerade wegen der Verschiedenartigkeit gesucht wird. Wenn von einer Integration kulturverwaltungsrechtlicher Vorschriften die Rede ist, dann muß stets mitgedacht werden, daß sie nur dann gelingen kann, wenn sie auf einer kulturellen Integration basiert. Diese wiederum kann nicht bedeuten, daß die nationalen kulturellen Systeme zu einem neuen Multi-Kultursystem verschmelzen. Kulturelle Integration bedeutet vielmehr, daß Subjekte aus unterschiedlichen nationalen Zusammenhängen ihre je spezifischen kulturellen Eigenarten anerkennen und dennoch oder gerade deshalb in einen Dialog miteinander treten. Um es in der Terminologie zeitgenössischer Politiker zu formulieren: Eine multikulturelle Gesellschaft ist weder eine Idylle, in der sich unterschiedliche Kulturen zu wechselseitigen Erfahrungen drängen (wie dies nicht selten im Umkreis der GRÜNEN gehofft wird), noch ist sie ein Schreckbild, dem mit Anwendung disziplinarischer Strategien vorgebeugt werden kann (wie der Rechtsradikalismus suggeriert). Multikulturelle Gesellschaften sind vielmehr soziale Gebilde, die mit einem drastisch erhöhten Konfliktniveau konfrontiert sind, dem sie allein in der Weise adäquat entsprechen können, daß sie dieses akzeptieren und unterschiedliche Formen der Konfliktbearbeitung und -lösung herausbilden. Die Toleranz von kultureller Pluralität ist eine Bedingung multikultureller Gesellschaften.

Die normative Integration kulturell unterschiedlicher Systeme ist aus diesen Gründen primär mit ihren Grenzen, nicht mit den Chancen für ein neu entstehendes europäisches Kultursystem konfrontiert. Dieser Ausgangspunkt ist konstitutiv für die Frage, wie die Entwicklungsperspektiven für ein europäisches Kulturverwaltungsrecht einzuschätzen sind. Dieses kann erfolgreich nicht mehr gesetzlich institutionalisieren, als sozial erreichbar ist. Prinzipiell unproblematisch ist aus dieser Perspektive die Harmonisierung gesetzlicher Regelungen, die sich auf den Austausch von kulturellen Gütern beziehen. Eine Entbürokratisierung von Zollvorschriften beim Kunsthandel, die Angleichung des Steuerrechts oder – um nur einige Beispiele zu nennen – Vereinheitlichungen im Bibliothekswesen sind deshalb denkbar, weil es sich in diesen Fällen um die Standardisierung ökonomischer Abläufe, wenn auch auf dem Gebiet der Kultur handelt. Der Handel mit Kultur unterschei-

det sich nicht prinzipiell vom Tausch jeder beliebigen Ware. Integrationsversuche von Normen, die sich auf den Handel mit Kultur beziehen, sind deshalb mit keinen größeren Schwierigkeiten belastet als die europäische Integration auf dem Gebiet der Ökonomie.

Die Grenzen einer Vereinheitlichung normativer Regelungen im Bereich der Kultur werden sichtbarer, wenn man sich der Sozialpolitik zuwendet. Ohne in diesem Zusammenhang auf sozialrechtliche Details eingehen zu wollen, läßt sich doch das allgemeine Problem benennen. Die sozial- (wie auch die arbeits-) rechtlichen Modelle der einzelnen europäischen Länder unterscheiden sich in vielen Komplexen so grundlegend, daß der Versuch einer Vereinheitlichung stets an die Schranken der diesen normativen Regelungen zugrundeliegenden unterschiedlichen sozialen Systeme stößt. So wird nur in solchen Ländern die Idee eines Fonds, aus dem der Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung für Künstler bezahlt wird, zu realisieren sein, die das zugrundeliegende Modell einer Kooperation von Arbeitgeber und Arbeitnehmer als gesellschaftspolitische Institution anerkennen. Dort hingegen, wo die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen als gegensätzliche anerkannt sind, wird ein solcher Vorschlag nicht oder nur eingeschränkt durchgesetzt werden können. Die Formen sozialer Institutionalisierung, die jeder normativen Regelung zugrunde liegen, so läßt sich die These resümieren, bilden eine Schranke für die Angleichung gesetzlicher Regelungen im Bereich der Kultur.

Während dieser Typus von Schranke für eine Integration normativer Regelungen im *sozialen* System der jeweiligen Gesellschaft liegt, läßt sich eine weitere im *kulturellen* System der unterschiedlichen Länder lokalisieren. Im ersten Fall sind es je spezifische institutionelle Beziehungen, die einer Angleichung entgegenwirken. Im anderen Falle sind es die tradierten Gewohnheiten der Subjekte, die einer Vereinheitlichung gesetzlicher Regelungen zwar nicht entgegenstehen müssen, diese aber doch erschweren können. Ein illustratives Beispiel dafür ist die EG-Richtlinie, die allgemeine Regelungen für Umfang und Lage von Werbung in Rundfunk und Fernsehen enthält. Im Bereich der audio-visuellen Medien haben sich in den verschiedenen europäischen Ländern in hohem Maße unterschiedliche Formen im Umgang mit Werbung herausgebildet. Während etwa die bundesrepublikanischen öffentlich-rechtlichen Medien trotz des verstärkten Einflusses der Werbung dieser einen randständigen Charakter gegenüber Programmen beimessen, ist dies in Ländern wie Frankreich oder Italien vollständig anders. Dort haben ökonomische Interessen vielfach eine solche Dominanz erlangt, daß eine von Werbung unberührte Aufführung von Kunstwerken nur selten möglich ist. Normative Vereinheitlichungen haben in solchen Fällen, wenn sie überhaupt möglich sein sollten, allein den Charakter einer regressiven Nivellierung kultureller Werke. Europäisierung würde dann bedeuten, daß die je spezifische Eigenart eines kulturellen Systems ausgelöscht wird.

Damit ist das Dilemma eines europäischen Kulturverwaltungsrechts benannt. Es kann wirkungsvoll sein, sofern es sich auf die Bereiche des kulturellen Warenaustauschs bezieht. Als Sozial-, Steuer- oder Urheberrecht läßt sich eine Integration kulturverwaltungsrechtlicher Vorschriften auf europäischer Ebene in der Weise vorstellen, wie es im Wirtschaftsrecht üblich ist. Je mehr sich das Bemühen einer Vereinheitlichung kulturverwaltungsrechtlicher Vorschriften jedoch vom Warenaustausch entfernt und den kulturellen Ausdrucksformen von Subjekten nähert, desto geringer werden die Möglichkeiten für eine Harmonisierung. Es sind die Spezifika der unterschiedlichen kulturellen Systeme, die ihrer Integration Grenzen setzen. Anders formuliert: Ein europäisches Kulturverwaltungsrecht wird sich dort herausbilden, wo es heute bereits als Praxis existiert, während es in den Bereichen scheitern wird,

die sich wegen ihrer kulturellen Autonomie gegen Vereinheitlichung sperren. So gesehen bestätigen die Versuche einer Europäisierung rechtlicher Vorschriften die soziologische Erkenntnis, daß Recht nur dann institutionalisiert und implementiert werden kann, wenn die sozialen Strukturen rudimentär herausgebildet sind, die es etablieren will. Und umgekehrt findet Recht dort seine Schranke, wo es etablierten sozialen Beziehungen widerspricht.

45