

Maria Grazia Martino

Die Rolle von Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien in
der gemeinsamen kulturellen Aktion der EU

Schriftliche Arbeit zur Erlangung des akademischen Grades „Magistra Artium“ an der
Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

vorgelegt bei:

Prof. Dr. Rudolf Hrbek
Akad. Oberrat Dr. Thomas Nielebock

Tübingen, den 5. Mai 2004

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

1. Thema und Positionsbestimmung der Forschungsarbeit.....	5
2. Relevanz der Forschungsarbeit.....	5
3. Begründung der Fallauswahl und Abgrenzung des Themas.....	6
4. Forschungsstand.....	7
5. Auswahl des theoretischen Rahmens.....	8
6. Zentrale Fragestellungen.....	8
7. Vorgehensweise und Methodik.....	9

Theoretischer Teil - Der soziologische Institutionalismus

1. Abgrenzung der Theorie.....	10
2. Akteure.....	10
2.1. Was macht den Akteur aus?.....	10
2.2. Institutionen.....	11
2.3. Organisationen.....	12
2.4. Gesellschaft und Umgebung.....	12
2.5. Der Staat.....	13
3. Strukturen.....	14
3.1. Identität, Interessen und Präferenzen.....	14
3.2. Normen und Regeln.....	15
3.3. Die Logik der Angemessenheit.....	17
3.4. Wann springt die Logik der Angemessenheit an?.....	18
4. Der Lebenszyklus von Organisationen oder Institutionen.....	18
4.1. Die Entstehung von Organisationen oder Institutionen.....	18
4.2. Der effiziente Aufbau einer Organisation oder Institution.....	19
4.3. Handeln und Routine.....	20
4.4. Wandel und Schocks in Organisationen oder Institutionen.....	21
4.5. Wandel und Reformen im Staat.....	22
4.6. Isomorphismus oder Konvergenz.....	23
4.7. Vertrauen, Anerkennung und Legitimation.....	24
4.8. Die zeitliche Reihenfolge des Problemlösens.....	25

Empirischer Teil I - Die europäische kulturelle Aktion von 1992 bis 2002

1. Die Anfänge.....	27
2. Das Subsidiaritätsprinzip.....	28
3. Artikel 128 und seine rechtlichen Implikationen.....	28
4. Die Ausfuhr und Rückgabe von Kulturgütern.....	29
5. Die Buchpreisbindung.....	30
6. Artikel 151 und seine rechtlichen Implikationen.....	32
7. Kaleidoskop.....	33
8. Ariane.....	34
9. Raphael.....	36

10. Kultur 2000.....	38
----------------------	----

Empirischer Teil II - Die Kulturpolitik der Mitgliedsstaaten

1. Deutschland.....	42
2. Frankreich.....	48
3. Großbritannien.....	54
4. Italien.....	60

Analytischer Teil

1. Identitäten der Akteure - Vergleich der Kulturpolitik in den vier großen Mitgliedsstaaten.....	67
2. Der Prozess institutioneller Definition.....	70
<u>2.1. Wie kommt es, dass die Interaktion zwischen Organisationen in diesem Feld steigt?</u>	70
<u>2.2. Wie sehen die interorganisationellen Dominierungsstrukturen und Koalitionsmuster aus?</u>	71
<u>2.3. Müssen die Akteure mit einer wachsenden Informationsmenge kämpfen?</u>	73
<u>2.4. Wie entwickelt sich das Bewusstsein, an einer gemeinsamen Unternehmung beteiligt zu sein?</u>	74
3. Die Hypothesen von DiMaggio/ Powell über die Konvergenz von Organisationen.....	75
<u>3.1. Die Hypothese zur Konvergenz von Organisationsstrukturen bei Abhängigkeit</u>	77
<u>3.2. Die Hypothese zur Konvergenz von Organisationsstrukturen bei unsicheren Mittel-Zweck-Beziehungen oder zweideutigen Zielen</u>	79
<u>3.3. Die Hypothese zur Konvergenz von Organisationsinhalten bei überwiegend akademisch gebildetem Personal</u>	80
<u>3.4. Die Hypothese zur Konvergenz von Organisationsinhalten bei unsicheren Technologien oder zweideutigen Zielen</u>	82
4. Ergebnis.....	83
Schlusswort.....	84
Literaturverzeichnis.....	85

Einleitung

1. Thema und Positionsbestimmung der Forschungsarbeit

In dieser Magisterarbeit gehe ich der Frage nach, ob es in der gemeinsamen kulturellen Aktion der EU ein eigenes, gemeinsames Verständnis gibt oder ob man in ihr den deutlichen Einfluss eines oder mehrerer Mitgliedsstaaten erkennen kann. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von der Implementierung der kulturellen Aktion im Vertrag von Maastricht bis zum Beginn des Konvents. Studien zur Kulturpolitik der EU, die diesen Begriff verwenden, gibt es vor allem in der Rechtswissenschaft, sie beschäftigen sich z. B. mit ihren Folgen für den Binnenmarkt oder für die Kulturkompetenz der Mitgliedsstaaten oder Regionen, meistens der österreichischen Bundesländer. Mir geht es jedoch nicht um die Erklärung der Handlungsmöglichkeiten innerhalb der Institutionen (Polity bzw. Politics), sondern um ein inhaltliches Nachvollziehen verschiedener Verständnisse einer Policy und ihrer Überzeugungsprozesse. Es geht darum, ob ein Staat auf der Ebene geteilten Wissens und nicht auf der Institutionenebene sein Verständnis durchsetzt, und ob und wie sich ein gemeinsames Verständnis herausbildet.

2. Relevanz der Forschungsarbeit

Die langfristigen Ziele der EU sind die Erweiterung und die Vertiefung. Mit der großen Aufmerksamkeit, die die Erweiterung zur Zeit bekommt, ist die Dimension der Vertiefung etwas in den Hintergrund getreten. Diese Arbeit soll eine der vielen Vertiefungen, die der EGV mit sich gebracht hat, untersuchen und zeigen, inwieweit die EU trotz der ganzen Vorbereitungen auf die Osterweiterung auch den Vertiefungsprozess einer Policy voranbringen kann. Dass in einem gewissen Maß beides verknüpft werden und der Vertiefungsprozess in der Kultur auch die Erweiterung auf kultureller Ebene beschleunigen kann, zeigt sich daran, dass die Kulturprogramme Kaleidoskop, Ariane, Raphael und Kultur 2000 schon früh für Organisationen und Initiativen aus den Beitrittsländern geöffnet werden.

Betrachtet man die Geschichte der Vergemeinschaftung verschiedener Policies, kann man eine immer weitere Spezifizierung und dadurch Aufteilung feststellen, wie z. B. die Entwicklung der EPZ zur GASP und zur ESVP. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich in der Kulturpolitik vor und nach Maastricht beobachten. In den 80er Jahren wurden Kulturprogramme zusammen mit Bildungs- und Medienprogrammen wie Erasmus, Leonardo oder Media besprochen. Aus den Protokollen der Agence Europe in den 90er Jahren geht hervor, dass die Bildungsfragen im Rat immer häufiger von Kultur und Medien getrennt betrachtet werden. Die bei der Neuordnung der Generaldirektionen der Kommission festgestellte Tatsache, dass in der GD X für Kultur und Medien letztere sowohl vom Budget als auch von den Maßnahmen überwiegen, zeigt, dass diese Bereiche spätestens zu diesem Zeitpunkt als verschiedene Policies wahrgenommen werden, auch wenn sie nicht den Status einer Säule bekommen.

Die Darstellung eines relativ jungen, unbekanntes und mit wenig Mitteln ausgestatteten Politikbereiches wie der Kultur kann einen Anreiz zum Nachdenken bieten, ob die Budgetaufteilung der EU für die verschiedenen Policies in ihrer jetzigen Form gerechtfertigt ist. In den Verhandlungen über die Kulturprogramme ist das Budget der Punkt, über den am längsten diskutiert wird. Meistens setzt sich der Rat für geringere Mittel und das EP für höhere Mittel ein, aber ohne dafür auf Kürzungen in anderen Bereichen, besonders der GAP, verzichten zu wollen. Allerdings meint sogar die Bundesministerin für Umwelt Renate Künast, es sei kontraproduktiv, der GAP 50% des EU-Haushalts zuzuweisen, da Landwirtschaft viel besser auf regionaler Ebene organisiert werden könnte. Wenn man dagegen berücksichtigt, dass das Budget für Kultur nicht einmal 1% des EU-Haushalts beträgt, drängt sich die Frage auf, ob Kultur nicht einen größeren Platz auf Gemeinschaftsebene bekommen sollte, besonders angesichts der Tatsachen, dass die Kulturprogramme schließlich den Austausch in der EU fördern sollen und andererseits in einigen Mitgliedsstaaten wie Deutschland und Großbritannien die nationalen Regierungen sowieso als ungeeignet für die Regelung von Kulturfragen betrachtet werden.

3. Begründung der Fallauswahl und Abgrenzung des Themas

Ich beschränke mich auf die Zeit von der Implementierung des Maastrichter Vertrags bis zum Beginn des Konvents. Die Abgrenzung in die Vergangenheit ist damit begründet, dass man zwar mit dem Inkrafttreten von Art. 128 nicht sofort eine tatsächliche Veränderung im Handeln der EU in Kulturfragen bemerkt, aber ihr Verständnis ist ein anderes. Das Handeln in diesem Bereich ist zum ersten Mal vertraglich legitimiert, was man auch daran sieht, dass die Kommission eine Mitteilung zum neuen Kulturkonzept der Gemeinschaft erstellt. Die Abgrenzung nach vorne erfolgt vor allem aus praktischen Gründen. Die Überlegungen zur EU-Verfassung schaffen einen neuen Rahmen für alle Maßnahmen und Programme. Es finden aber auch keine inhaltlichen Diskussionen über neue Kulturprogramme statt, nachdem die Verlängerung von Kultur 2000 bis 2006 beschlossen und damit die Ausarbeitung des Nachfolgeprogramms für 2007-2013 verschoben wurde.

Inhaltlich rechne ich alle Maßnahmen zur Kultur, die im Rat der Kulturminister, vom Kommissar für Bildung und Kultur bzw. der GD X oder vom Ausschuss des EP für Kultur und Medien diskutiert, beschlossen und mit Art. 128 EGV begründet werden. Der Schwerpunkt liegt auf den großen Programmen Kaleidoskop (zuerst alle Kulturbereiche, dann vorwiegend die bildenden und darstellenden Künste), Ariane (Übersetzung, Buch und Lektüre), Raphael (Aufwertung und Erhaltung von Denkmälern) und Kultur 2000 (interdisziplinär), weil sich an diesen komplexen und relativ langfristigen Maßnahmen inhaltliche Kontroversen und unterschiedliche Kulturkonzepte gut aufzeigen lassen. Die Medien behandle ich nur so weit, wie sie in den genannten Programmen vorkommen, wie z. B. die Förderung von Filmfestivals im Rahmen von Kaleidoskop und später Kultur 2000. Die Frage würde sonst zu weit führen und die Kultur im engeren Sinne in den Hintergrund stellen. Mit der Behandlung der Buchpreisbindung reiße ich zwar ein Thema an, von dem der Rat für Kultur zeitweise überlegt, ob es nicht in die Zuständigkeit des Rates „Binnenmarkt“ fällt. Er entscheidet sich dann doch dafür, es selbst zu behalten, mit den gleichen Begründungen, die für seine Behandlung in dieser Arbeit sprechen: Ein Buch ist keine Ware wie jede andere, darum kann sie nicht den Wettbewerbsbestimmungen unterliegen. Der Unterschied zum Film liegt darin, dass Medien einen getrennten Bereich in der GD X und getrennte Programme haben, während das Programm zur Förderung von Buch, Lesen und Übersetzungen Ariane inhaltlich eng mit Kaleidoskop und Raphael verknüpft ist. Weiterhin beschränkt sich diese Arbeit auf die Kulturarbeit im Innern, denn Kulturaußenpolitik würde zu weit in die allgemeine Außenpolitik der EU hineinreichen.

Wenn man die Verhandlungen zwischen Rat, Kommission und EP betrachtet, fällt auf, dass es oft nicht nur zwischen den Institutionen Uneinigkeiten über den Inhalt der Maßnahmen gibt, sondern auch im Rat zwischen den Mitgliedsstaaten. Meine Hypothese ist, dass das Verhalten der Mitgliedsstaaten mit ihrer nationalen Kulturpolitik erklärt werden kann. Dazu gehört das Verständnis der Policy: Ist der Kulturbegriff so weit gefasst, dass er wie in Frankreich und Großbritannien sogar den Zugang von Behinderten, Schulkindern und Subgruppen zu Kunst, Theater oder Kunsthandwerk umfasst, oder so eng wie in Italien, wo man praktisch nur die Erhaltung von Denkmälern, aber nicht einmal innovative Ausstellungskonzepte darunter versteht? Eine eng damit zusammenhängende Frage ist: Versteht die nationale Rechtsprechung unter dem Begriff Kulturgüter ausschließlich Statuen, Gemälde und Druckgraphik wie in Großbritannien, oder auch religiöse Prozessionen, die ersten Kinos und die historische Aussicht vor Schlössern wie in Italien? Die hohe Zahl der zum Weltkulturerbe gerechneten italienischen Kulturgüter rührt nämlich daher, dass die Gesetzgebung dort den Begriff „Kulturgut“ sehr weit auslegt.

Auch die Zuständigkeit für Kultur, ob sie auf nationaler, regionaler oder Gebietskörperschaftsebene organisiert ist, ob es ein Kulturministerium und/ oder einen Kulturminister gibt, die vielleicht noch für andere Bereiche wie Medien oder Bildung zuständig sind, wird untersucht. Als Beispiele habe ich die vier großen Mitgliedsstaaten Deutschland, Italien, Frankreich und Großbritannien ausgewählt, weil man an ihnen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede in der Organisation der Kulturzuständigkeit, der traditionell vertretenen Haltung zur Kultur und im Reichtum an eigenen Gütern aufzeigen kann. Sie könnten darum repräsentativ für das Spektrum der im Rat, aber auch im EP vertretenen Positionen sein. Abgesehen davon haben sie als die von der Einwohnerzahl größten Staaten das meiste Gewicht im Rat. Schließlich spielt auch meine Kenntnis der kulturellen Situation in diesen Ländern eine Rolle. In

den Kapiteln über die Mitgliedsstaaten beschränke ich mich auf den Zeitraum von der Entstehung der heutigen Institutionen, Gesetze und Verständnisse an und auf die Kulturpolitik im Innern. Für Deutschland betrachte ich nur die Maßnahmen des Bundes, weil ich in den anderen Mitgliedsstaaten auch nicht die Maßnahmen der Regionen untersuche. Da ich keine absoluten Zahlen über Ausgaben vergleichen will, sondern Inhalte, wird der Unterschied nicht zu sehr ins Gewicht fallen. Die einzige Zahl, die ich in den Fällen wiedergebe, in denen sie in der Literatur erwähnt wird, ist der Anteil des Kulturbudgets an den gesamten Staatsausgaben, weil sie am aussagekräftigsten scheint.

4. Forschungsstand

Da das Thema eine junge und mit wenig Geld ausgestattete Policy der EU behandelt, ist die Forschung dazu begrenzt. Die meisten Texte stammen von Beteiligten wie den Kulturkommissaren oder vom Deutschen Städtetag und entsprechenden Organisationen. Oft handelt es sich nicht um Monographien, sondern um kurze Artikel in der Zeitschrift für Kulturaustausch oder den Kulturpolitischen Mitteilungen. Daher sind sie meistens sehr konkret und beziehen sich auf die Erfahrungen, die die Autoren auf verschiedenen Ebenen gemacht haben, können aber eigentlich nicht als Forschung bezeichnet werden. Die andere Kategorie zu diesem Thema sind juristische Texte, die sich mit Fragen wie den Auswirkungen von Art. 128 auf die soziale Sicherung von Künstlern, die in anderen Mitgliedsstaaten arbeiten, oder inwieweit der freie Güterverkehr auch für Kulturgüter gelten soll, befassen. Auch sie kommen für diese Fragestellung nicht in Betracht, weil sie sich zu sehr auf der Implementierungsebene und nicht auf der Ebene der inhaltlichen Verhandlungen von Rat, EP und Kommission befinden. Die Schriftenreihe der Österreichischen Kulturdocumentation geht am ehesten in die Richtung dieser Arbeit, weil sie versucht, die Maßnahmen der EU inhaltlich zu analysieren und bisweilen auch Parallelen zu nationalen Kulturpolitiken zieht, wie Ellmeier/ Ràsky 1997.

Mehr Literatur gibt es zu den nationalen Kulturpolitiken, bisweilen auch Versuche systematischer Vergleiche, wie L. Bobbio 1992. Schon der Vergleich der Literatur zur Kulturpolitik der verschiedenen Mitgliedsstaaten ist aufschlussreich für ihr Kulturverständnis. Für Frankreich ist reichlich Literatur vorhanden, auch in vielen leicht erreichbaren Bibliotheken. Es handelt sich um gut gegliederte, übersichtliche und aktuelle Geschichtswerke in allen Ausführlichkeitsstufen, deren Darstellungen zum Teil mit Louis XIV. beginnen. Auch die Internetseite des französischen Kulturministeriums enthält mehrere Zusammenfassungen der Geschichte der Kulturpolitik.¹ Was Italien betrifft, so gibt es eine Art Äquivalent zur Bundeszentrale für politische Bildung, nämlich das Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (Staatliches polygraphisches Institut und Münzprägestätte), das eine Zeitschrift zur Kulturpolitik, den *Notiziario*, und einige Bände zur Gesetzgebung und Rechtsprechung im kulturellen Bereich herausgibt. Außer einigen übermäßig ausführlichen (Cappelli 2002) oder polemischen Darstellungen von Beteiligten an der Kulturpolitik sind die meisten Texte nicht nur juristisch, sondern bloße Zusammenfassungen von Gesetzestexten.

Für Deutschland gibt es die schon genannten Veröffentlichungen des Deutschen Städtetags, des Deutschen Kulturrats, der BpB und der Bundesregierung. Sie sind genauso wenig übersichtlich wie die italienischen, was aber nicht an ihrer Gesetzlastigkeit, sondern an den verschiedenen Ebenen von Städten, Ländern und Bund liegt. Viele Publikationen neigen außerdem dazu, eher auf Wertewandel und Kultur im soziologischen Sinne als auf konkrete Maßnahmen der Regierung einzugehen. Über Großbritannien ist es noch schwieriger, Literatur zu finden, die den Begriff „culture“ nicht im Sinn von Unternehmenskultur versteht.² Das kann daran liegen, dass sich Großbritannien nie so sehr wie Deutschland über seine kulturelle Eigenart, sondern über seine Handelsmacht definiert hat. Seit der Gründung des Department of National Heritage 1992 gibt es jedoch etliche offizielle Darstellungen, auch von Verantwortlichen der verschiedenen Arts Councils, wie Selwood 2001.

¹ www.culture.gouv.fr vom 3.5.2004

² Wolf-Csanády (1997:57 ff.) schlägt vor, Kultur im Sinne einer geteilten Vorstellungswelt wie z. B. die Unternehmenskultur mit „Kultur I“, den Gegenstand von Kulturpolitik dagegen mit „Kultur II“ zu bezeichnen. Wo in dieser Arbeit Verwechslungen möglich sind, werde ich diese Terminologie aufgreifen.

5. Auswahl des theoretischen Rahmens

Meine Fragestellung bezieht sich auf das Herausbilden einer gemeinsamen Norm bzw. eines gemeinsamen Verständnisses bezüglich einer Policy zwischen Staaten, die sich in einem internationalen, teils supranationalem, teils intergouvernementalem Institutionengefüge befinden. Es handelt sich um eine Verstehensfrage. Da sich die Interaktion zwischen Staaten in einem übergeordneten institutionellen Rahmen abspielt, kommt der soziologische Institutionalismus als Theorie in Frage.³

Man unterscheidet heute vor allem drei Neo-Institutionalismen: den rationalistischen, der in Form der Spieltheorie Verbreitung gefunden hat, den historischen und den soziologischen.⁴ Der soziologische Institutionalismus definiert Institutionen als Regeln mit Geltung. Diese Institutionen können je nach dem Grad ihrer Institutionalisierung als Kultur I, Regime oder formale Organisation auftreten. Regeln haben dann Geltung, wenn sich das normative Handeln unabhängig von Bezügen auf bestimmte Konsequenzen an institutionellen Regeln orientiert. Diese Haltung bezeichnet man als Logik der Angemessenheit.⁵ Das Handeln der Akteure ist von ihrer Identität bestimmt, die auf ihrem aus der Vergangenheit stammenden Selbstbild für typische Situationen bzw. ihrem Weltbild und Werthaltungen insgesamt beruht.⁶ Das entspricht meiner Hypothese, dass das Verhalten der Mitgliedsstaaten auf europäischer Ebene von ihrer nationalen Kulturpolitik bestimmt wird.

Der Prozess institutioneller Definition eines Organisationsfeldes läuft in vier Stufen ab: die Interaktion zwischen Organisationen in dem Feld steigt, es tauchen genau definierte interorganisationelle Dominierungsstrukturen und Koalitionsmuster auf, die Informationsmenge, mit der Organisationen in einem Feld kämpfen müssen, wächst und es entwickelt sich ein gegenseitiges Bewusstsein unter den Teilnehmern, dass sie an einer gemeinsamen Unternehmung beteiligt sind.⁷ Ich werde diesen Prozess für die Etablierung der gemeinsamen kulturellen Aktion nachzeichnen und damit zeigen, wie und welche Mitgliedsstaaten wann die gemeinsame kulturelle Aktion beeinflussen.

Sobald ein Feld etabliert ist, ist die Homogenisierung der Organisationen bzw. die Konvergenz der Staaten⁸ zu beobachten. Es lassen sich Hypothesen über den Einfluss von Ressourcenzentralisierung und Abhängigkeit, Zielzweideutigkeit und technische Unsicherheit, und Professionalisierung und Strukturierung auf Homogenisierung bzw. Konvergenz aufstellen. DiMaggio/ Powell halten besonders die Variablen politische Macht, institutionelle Legitimität und soziales und wirtschaftliches Überleben für erklärungskräftig.⁹ Durch die Anwendung einiger dieser Hypothesen untersuche ich, ob die gemeinsame kulturelle Aktion vielleicht schon so etabliert ist, dass sie die Kulturpolitiken der Mitgliedsstaaten beeinflusst.

6. Zentrale Fragestellungen

- Zuerst könnte man fragen, welche Identitäten, Selbstbilder und Fremdbilder die Akteure der vier großen Mitgliedsstaaten von sich und voneinander haben und wie sie zu Stande gekommen sind. Unter dieser Fragestellung steht das Kapitel „Identitäten der Akteure – Vergleich der Kulturpolitik in den vier großen Mitgliedsstaaten“.
- Zweitens kann man den Entstehungsprozess der gemeinsamen kulturellen Aktion nach dem Muster des Prozesses institutioneller Definition nachvollziehen. Das geschieht in den Kapiteln „Wie kommt es, dass die Interaktion zwischen Organisationen in genau diesem Feld steigt?“ „Wie sehen die interorganisationellen Dominierungsstrukturen und Koalitionsmuster aus?“

³ Mit dem soziologischen Institutionalismus habe ich mich für eine Theorie der internationalen Beziehungen und nicht für eine Theorie der europäischen Integration wie Funktionalismus und Föderalismus entschieden, weil diese weniger theoretisch und ausgearbeitet sind, z. B. nicht so allgemeingültige Hypothesen formulieren, und sich auf diesen Fall schlecht anwenden lassen.

⁴ Hall/ Taylor (1996).

⁵ Esser (2003:47).

⁶ March/ Olsen (1989:23) und (1998:494 ff.).

⁷ DiMaggio/ Powell (1983).

⁸ McNeely (1995).

⁹ DiMaggio/ Powell (1983:150).

„Müssen die Akteure mit einer wachsenden Informationsmenge kämpfen?“ und „Wie entwickelt sich das gegenseitige Bewusstsein, an einer gemeinsamen Unternehmung beteiligt zu sein?“

- Drittens kann man einige Hypothesen von DiMaggio/ Powell über die Konvergenz sowohl der formalen Kulturorganisationen als auch der inhaltlichen Kulturförderung in den Mitgliedsstaaten anwenden. Neigen eher Staaten, die wegen ihrer besonders geringen Kulturausgaben von der EU abhängen, dazu, ihre Kulturverständnisse der Mehrheit der Mitgliedsstaaten anzugleichen? Oder passen sich eher Staaten mit zweideutigen oder unsicheren Zielen in der Kulturpolitik, z. B. mit oft wechselnder Organisation des Kulturministeriums, der Mehrheit an?

7. Vorgehensweise und Methodik

Meine Arbeit beginnt mit einer Darstellung der Theorie des soziologischen Institutionalismus, die in die Punkte: Akteure, Strukturen und Lebenszyklus von Organisationen/ Institutionen gegliedert ist. Darauf folgt ein empirisches Kapitel über die gemeinsame kulturelle Aktion, das in chronologische und inhaltliche Abschnitte unterteilt ist. Die einzelnen Fragen, Maßnahmen und Programme werden in der zeitlichen Reihenfolge ihres Aufkommens und dann eine nach der anderen abgehandelt. Daran schließen sich die vier empirischen Kapitel über die Kulturpolitik der großen Mitgliedsstaaten an, die ich versuche, nach einem einheitlichen Schema aufzubauen. Zuerst kommen einige Beobachtungen zum herrschenden Kulturbegriff, z. B. aus den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, dann folgt ein historischer Abriss über die Entstehung des Kulturministeriums oder der sonstigen Kompetenzträger, die Verteilung der Kulturkompetenzen auf den verschiedenen Verwaltungsebenen, das Gewicht der Kulturpolitik überhaupt und verschiedener Kulturbereiche wie bildende oder darstellende Künste.¹⁰ Schließlich folgt die Analyse, die die empirischen Fakten aus dem Kapitel der EU-Maßnahmen mit Hilfe der Theorie unter Berücksichtigung der aus den empirischen Kapiteln über die Mitgliedsstaaten gewonnenen Informationen untersucht. Dabei werden zuerst die vier Kulturpolitiken der Mitgliedsstaaten verglichen, in einem zweiten Schritt der Prozess institutioneller Definition nachvollzogen und schließlich vier Hypothesen von DiMaggio/ Powell angewendet.

Als Quellen für die Empirie der EU-Maßnahmen dienen vor allem die Protokolle der Agence Europe aus den Verhandlungen zwischen Rat, EP und Kommission, sowie die Artikel aus der Zeitschrift für Kulturaustausch, dem Notiziario und anderen Zeitschriften.

¹⁰ Wegen der heterogenen Literatur war es nicht ganz einfach, die Kapitel einander vergleichbar zu machen: für Frankreich überwiegt die Geschichte der geförderten Kulturinhalte, für Großbritannien die Geschichte der Kulturorganisation und für Deutschland die Geschichte des Kulturbegriffs. Auch das unterschiedliche Gewicht der Epochen in den Kapiteln ist darauf zurückzuführen.

Theoretischer Teil - Der soziologische Institutionalismus

1. Abgrenzung der Theorie

Der Neo-Institutionalismus betont die relative Autonomie politischer Institutionen, die Möglichkeit der Ineffizienz der Geschichte und die Bedeutung symbolischer Handlungen für das Politikverständnis, während zeitgenössische politische Theorien die Politik als ein Abbild der Gesellschaft, politische Phänomene als die aggregierten Folgen individuellen Verhaltens, Handlungen als das Ergebnis von Entscheidungen, die auf berechnetem Eigeninteresse beruhen, Geschichte als effizientes Erreichen des einzig möglichen angemessenen Ergebnisses und Ressourcenallokation als den Schwerpunkt des politischen Lebens darstellen.¹¹

Es gibt drei Neo-Institutionalismen, den historischen, den Rational-Choice- und den soziologischen Institutionalismus, die unabhängig voneinander als Reaktion auf die behavioristischen Perspektiven der 60er und 70er Jahre entstanden. Der soziologische Institutionalismus entstand innerhalb der Organisationstheorie Ende der 70er Jahre.¹² Er unterscheidet sich in folgenden Punkten von den anderen Neo-Institutionalismen: Der weite Institutionenbegriff umfasst nicht nur formale Regeln, Prozeduren oder Normen, sondern auch Symbolsysteme, kognitive Muster und Moralvorgaben, die die Bedeutung erschaffen, die menschliches Handeln leitet. Außerdem definiert dieser Ansatz Kultur selbst als Institution und reflektiert so eine kognitive Wende in der Soziologie. Auch dort wird Kultur nicht mehr als Menge affektiver Einstellungen oder Werte, sondern als Netzwerk von Routine, Symbolen oder Verhaltensmustern gesehen.¹³

2. Akteure

2.1. Was macht den Akteur aus?

Die institutionelle Struktur der Gesellschaft erschafft und legitimiert die sozialen Wesen, die als Akteure betrachtet werden. Institutionalisierte kulturelle Regeln definieren die Bedeutung und Identität verschiedener Akteure, zusammen mit den entsprechenden Mustern angemessenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Handelns, und bilden ähnlich ihre Ziele und Legitimität (Meyer et al. 1987).¹⁴ Handlungen, die in und von Institutionen getroffen werden, verändern die Verteilung politischer Interessen, Ressourcen und Regeln dadurch, dass sie neue Akteure und Identitäten erschaffen, Akteure mit Kriterien wie Erfolg und Misserfolg ausstatten, Regeln für angemessenes Verhalten konstruieren und einige Individuen mit mehr Autorität und anderen Ressourcen ausstatten.¹⁵

Die Akteure sind Träger kultureller Skripte, die sie aufgrund mentaler Repräsentationen automatisch umsetzen. Wenn man als Folge auf eine handlungstheoretische Grundlage der Erklärung von Institutionenentwicklung verzichten wollte, würde dies zu einer unzulänglichen Konzeptualisierung der Funktionsweise von Institutionen führen. Institutionelle Regeln sind immer auch mit Mechanismen der Verteilung knapper Ressourcen verknüpft und sind dadurch chronisch umkämpft. Dies führt dazu, dass Institutionen von Akteuren nicht einfach als Bestandteil der Handlungsbedingungen hingenommen werden, sondern interessierte Akteure Ressourcen gerade zur Veränderung bestehender institutioneller Designs einsetzen. In dieser Hinsicht provozieren Institutionen immer auch die Konflikte, zu deren Stilllegung oder doch zumindest Beruhigung sie eingesetzt werden.¹⁶

¹¹ March/ Olsen (1984:734).

¹² Hall/ Taylor (1996: 1-13).

¹³ Hall/ Taylor (1996:14-15).

¹⁴ McNeely (1995:20).

¹⁵ March/ Olsen (1989:162).

¹⁶ Beckert (2002:139).

2.2. Institutionen

Der Begriff der Institution zählt zu den ältesten und problematischsten in den Sozialwissenschaften. Göhler definiert soziale Institutionen als relativ auf Dauer gestellte, durch Internalisierung verfestigte Verhaltensmuster und Sinngebilde mit regulierender und orientierter Funktion (1997:28). Rehberg bezeichnet sie als Sozialregulationen, in denen Prinzipien und Geltungsansprüche einer Ordnung symbolisch zum Ausdruck gebracht werden (1994:56). Müller-Jentsch definiert Institutionen als relativ stabile und verbindliche Handlungsmuster, die einer Gruppe von Akteuren in spezifischen Interaktionskontexten das Handeln ermöglichen und beschränken.¹⁷

Die kürzeste Definition einer Institution lautet: Regeln mit Geltung. Das Problem ist, was die Geltung ausmacht. Meist werden die Sanktionen genannt, externe wie Belohnungen und Bestrafungen mit einem entsprechenden Erzwingungsstab, und interne Sanktionen in Form von Gewissensbissen oder internalisierten moralischen Prämien. Entscheidend für das an institutionellen Regeln orientierte normative Handeln ist aber seine Unbedingtheit, die von allen kalkulierenden Bezügen auf bestimmte Konsequenzen losgelöst ist.¹⁸ Ob ein Objekt als Institution zählt, hängt vom Kontext ab. Primäre Organisationsebenen können gegenüber sekundären Ebenen als Institutionen funktionieren. Das Zentrum kann gegenüber der Peripherie eine Institution sein.¹⁹ Wenn man Institutionen so breit definiert, dass sie auch Kultur und gesellschaftliche Werte umfassen, gelangt man zu einer Erklärung von Handlungen, die diese als soziale Konstruktionen versteht, eben als Ausdruck einer sozialen Norm oder des kulturellen Umfeldes.

Institutionen werden nicht als flexible und effiziente Strukturen analysiert, sondern als möglicherweise dauerhaft stabil und zugleich ineffizient.²⁰ Institutionen stabilisieren die wechselseitigen Verhaltenserwartungen sozialer Akteure und belohnen so regelkonformes, den institutionellen Handlungskontext reproduzierendes soziales Handeln. So wird die Stabilität institutioneller Arrangements zur Regel und ihre Veränderung erklärungsbedürftig.²¹

Weil Institutionen nicht wie Organisationen voluntaristisch entstehen, kann man meist weder ihr Gründungsdatum genau angeben noch aufgrund individueller Entscheidung in sie ein- oder austreten. Die Zugehörigkeit zu Institutionen verleiht dem Individuum eine primäre soziale Identität, in die es allmählich hineinwächst und mit der es umzugehen lernt. Aus dem historischen Charakter von Institutionen folgt ihre Legitimationsbedürftigkeit. Das Handeln gemäß den institutionalisierten Normen muss immer neu erklärt und begründet werden.²²

Die drei hauptsächlichen Formen und Grade der Institutionalisierung sind formale Organisation, Regime und Kultur. Informal organisierte Institutionalisierungstypen sind Regime und Kultur. Unter einem Regime versteht man Institutionalisierung in einem System zentraler Autorität ohne formalen Organisationsapparat, bei dem das Zentrum überwacht und sanktioniert. Bei der Kultur haben Regeln, Verfahren und Ziele keine Repräsentation in formalen Organisationen und keine Überwachung und Sanktionen durch zentrale Autorität, die Regeln sind eher konventionell. Institutionen können mehrfach verankert sein, z. B. sowohl im Regime als auch in der Kultur.²³ Nach dem Grad ihrer Komplexität unterscheidet man verschiedene Klassen von Institutionen: objektiv vorgegebene, typisierte Handlungssequenzen (Begrüßung), zeremonielle Handlungsabläufe (Taufe), gruppen- oder organisationsförmige Sozialgebilde (Ehe, Schule) und hochkomplexe gesellschaftliche Funktionssysteme (Wirtschaft, Religion).²⁴

¹⁷ Müller-Jentsch (2003:245).

¹⁸ Esser (2003:47).

¹⁹ Jepperson (1991:146).

²⁰ Beckert (2002:136).

²¹ Lessenich (2003:277).

²² Deutschmann (2003: 291).

²³ Jepperson (1991:150).

²⁴ Müller-Jentsch (2003:245).

2.3. Organisationen

Während die ältere Theorie annahm, dass formale Organisation stattfindet, weil sie funktional ist, ist die heutige Theorie skeptischer, kann aber trotzdem nicht erklären, warum es formale Organisation gibt. Jepperson/ Meyer behaupten, dass eine weitere Polity universalistischer kollektiver Definitionen eine Rolle spielt, kombiniert mit einem sich erweiternden Bündel untergeordneter nationaler Gesellschaften, die miteinander wetteifern und sich in diesem Rahmen gegenseitig nachahmen. Es gibt einen eindeutigen Drang, Mittel, Ziele und Kontrolle in formalisierten Strukturen festzulegen, sowohl für formale Organisationen im Staat als auch in der Gesellschaft. Formale Organisation ist ein Ausbruch der Rationalisierung, der unter starkem Wettbewerbsdruck geschaffen wurde und deswegen nicht funktionieren kann. Die schlechte Qualität formaler Organisationen sieht man besonders in der Peripherie des modernen Systems, wo bloß äußerer Druck sie erzeugt.²⁵

Die Teilnahme an internationalen Organisationen führt zur aktiven Verinnerlichung der einheitlichen Ideologie, Struktur und Praxis durch die Staaten. Internationale Organisationen schreiben als Akteure des interstaatlichen Systems und Teil des Organisationsapparats der Welt auf viele Arten weltpolitische Normen und kulturelle Forderungen vor.²⁶ Die Weltkultur wird über dem Niveau des Nationalstaats auf transnationaler Ebene organisiert und institutionalisiert. Es gibt zwar keine kontrollierende Weltbürokratie, aber viele organisatorische Strukturen, die das System beeinflussen. Allerdings sind im Vergleich zu nationalen organisatorischen Akteuren internationale Organisationen relativ schwach in formaler Zwangs- und Gesetzgebungsautorität.²⁷

Internationale Organisationen können entlang zwei Dimensionen eingordnet werden. Die erste betrifft ihre Ziele, die allgemein oder spezifisch sein können. Die zweite Dimension betrifft die Mitgliedschaft in den Organisationen, die unbegrenzt oder begrenzt sein kann. Manche Organisationen beschränken die Mitgliedschaft auf bestimmte Regionen, kulturelle Gruppen, politische Kriterien. Die Formulierung von Zielen in den Verfassungen der Organisationen gibt Richtlinien zum Handeln und zum Ausarbeiten der Programme für die Agenturen.²⁸

2.4. Gesellschaft und Umgebung

Es ist nicht möglich, das Verhalten von Organisationen oder Individuen zu verstehen, ohne es in einen gesellschaftlichen Kontext einzubinden.²⁹ Organisationen befinden sich in einem Rahmenwerk von Beziehungen, die ihre eigenen Aktivitäten schaffen, aber auch durch ihr Handeln die Möglichkeiten der Organisation bilden und beschränken. Die strukturellen Verbindungen zwischen Organisationen werden immer stärker organisiert. Allerdings argumentieren Meyer/ Scott und DiMaggio/ Powell unterschiedlich: Letztere behaupten, dass, wenn die Umgebungen von Organisationen strukturierter werden, die Organisationsstrukturen in ihnen homogener werden. Die drei verschiedenen isomorphen Mechanismen (koerzierend, mimetisch, normativ) sollen den gleichen Effekt haben. Dagegen meinen Meyer/ Scott (1983), dass hoch strukturierte organisatorische Umgebungen auch eine höhere Formenvielfalt erzeugen können, z. B. können sich bei stark zentralisierter Autorität die Entscheidungsträger auch dazu entschließen, spezialisierte Organisationsformen zu bilden.³⁰ Umgebungen können sich im Grad unterscheiden, zu dem Handlungen in ihnen institutionalisiert sind. Wenn Handlungen in breitere Kontexte eingebunden sind, in denen alle Handlungen als institutionalisiert betrachtet werden, werden auch diese speziellen Handlungen von den Akteuren als institutionalisiert betrachtet.³¹

Unter einer politischen Struktur versteht man eine Sammlung von Institutionen, Verhaltensregeln, Normen, Rollen, physischen Arrangements, Gebäuden und Archiven, die von den wechselnden

²⁵ Jepperson/ Meyer (1991:209).

²⁶ McNeely (1995:6).

²⁷ McNeely (1995:28).

²⁸ McNeely (1995:32).

²⁹ Alford/ Friedland (1991:232).

³⁰ Scott (1991:171).

³¹ Zucker (1991:86).

Präferenzen der Individuen unabhängig sind. Theorien politischer Struktur nehmen an, dass Handlung die Erfüllung von Pflichten ist und nicht auf individuellen Werten und Erwartungen beruht. Politik orientiert sich für den Neo-Institutionalismus nicht primär am Ergebnis. Teilnehmern ist der Prozess oft wichtiger als das Ergebnis, sie erinnern sich besser an ihn, suchen die für eine Entscheidung notwendige Information, ohne die Entscheidung zu treffen und fordern Autorität, ohne sie auszuüben.³²

Die Welt wird als immer stärker integriertes soziales System konzipiert, das sich um die institutionalisierten kulturellen Regeln aufbaut, die die Staaten als Untereinheiten des Systems betreffen.³³ Empirische Beobachtungen politischer Systeme zeigen die komplexe Verknüpfung von Institutionen, Individuen und Ereignissen. Die Alternativen werden einem Entscheidungsträger nicht zugetragen, er muss sie suchen. Die Suche nach Alternativen geschieht in einem Kontext, in dem nicht nur Probleme nach Lösungen, sondern auch Lösungen nach Problemen suchen. Meistens geben Theorien kollektiven Handelns diese Komplexität durch statistische Aggregation wieder, oder durch die Annahme der historischen Effizienz.³⁴

Die Weltkultur bezieht sich auf ein Rahmenwerk von Definitionen, Regeln und Prinzipien, die auf Weltebene institutionalisiert sind. Sie ist nicht notwendigerweise ein konsistentes und konfliktfreies System, sondern eher ein Komplex von Werten, Interessen und Ideologien, denen eine Menge ontologischer Annahmen, kollektiver Ziele, Wissensbehauptungen und Vorschriften unterliegen (Boli/Thomas 1993). Dies bedeutet nicht, dass es ein universal verinnerlichtes Wertesystem geben muss. Übereinstimmung auf Weltebene kümmert sich eher um Regeln auf Weltebene, die Einheiten definieren und Verfahren und Praktiken regeln. Der größte Teil des Diskurses um diese Vorschriften nimmt Staaten in den Termini ihrer eigenen angenommenen Interessen und Ziele an, berät sie, wie sie diese Ziele effektiver erreichen können und bezeichnet die Ziele als gut für sie.³⁵

2.5. Der Staat

Der Staat als soziales Konstrukt existiert in kulturellen Bedeutungen und Definitionen und ist in institutionellen Strukturen und Praktiken realisiert. Die Identität, Rolle und Handlungsstrategien des modernen Staates werden mehr und mehr in einem globalen institutionellen Kontext konstruiert, und seine Existenz hängt von Erlassen internationaler Organisationen und vorgeschriebenen Handelns ab.³⁶ Die Handlungen eines Staates halten ihn zusammen, geben ihm die Bedeutung eines Staates und erlauben uns, seine Natur zu bestimmen. Ein Staat ist das, was er tut. Das Befolgen institutionell vorgegebener Strategien und Praktiken ist Teil eines weiteren Arguments, nach dem Handlungen in einem sozialen Kontext geschehen und die Gesellschaft sich selbst reproduziert.³⁷

Die Konzeption von Staaten als Akteuren kann folgendermaßen erklärt werden: „Sie sind klar begrenzte Verwaltungseinheiten, in denen die von den Regierungen angenommenen policies für ganze Bevölkerungen bindend sind. Als in ein Staatensystem eingegliedert, das gegenseitig von allen überwacht ist, verhandelt jede Regierung dauernd mit anderen, um solche Entscheidungen zu erreichen. Wie andere Organisationen haben auch Staaten legal definierte Persönlichkeiten, in denen sie als gleichwertig mit individuellen Agenten dargestellt werden.“ (Giddens 1985:289).³⁸

Policymaking gilt als eine staatliche Kernfunktion, in der man den Charakter eines Staates erkennt. Eine Untersuchung, die sich auf Policyfragen konzentriert, entdeckt den Diskurs und die Praktiken, auf denen ihre Institutionalisierung beruht. Ideologien und Wissen spielen eine wichtige Rolle darin, Aspekte der Existenz vorstellbar und berechenbar zu machen. Bei der Herausbildung von Verknüpfungen und Symmetrien zwischen Ideologie und Policy, Konzept und Praxis muss man zwischen den verschiedenen Aspekten der Praxis unterscheiden, wie Verfahrensregeln und moralischen

³² March/ Olsen (1984:741).

³³ McNeely (1995:16).

³⁴ March/ Olsen (1984:740).

³⁵ McNeely (1995:23).

³⁶ McNeely (1995:7).

³⁷ McNeely (1995:153).

³⁸ McNeely (1995:20).

Vorgaben. Eine Policy, die moralische Vorgaben umfasst, kann ein guter Anwendungsbereich für die Untersuchung von Prinzipien und Ideologien der Weltebene in der staatlichen Praxis sein. Wenn weltpolitische Vorgaben in den Policies internationaler Organisationen wirken, die von Staaten gelenkt werden und lenken, kann man einen hohen und mit der Zeit wachsenden Grad der Übereinstimmung zwischen beiden erwarten.³⁹ Es gibt ein zwingendes Element in der Beziehung zwischen internationalen Organisationen und Staaten. Staaten sind zum Teil durch ihre Abhängigkeit von den Finanzmitteln anderer Staaten in das Weltsystem eingegliedert. Diese Finanzmittel werden oft von internationalen Organisationen verwaltet. Das gibt den internationalen Organisationen koerzierende Macht über Staaten, die von den Mitteln abhängen.⁴⁰

Die speziellen Formen nationaler Politys hängen von ihrer Position im kompetitiven System ab. Moderne Politys variieren entlang zwei Kerndimensionen: die erste besteht aus dem Grad, zu dem individuelle Akteure selbständig handeln können, die zweite den Grad, zu dem die Polity direkt kollektive Aufgaben und funktionale Beziehungen spezifiziert und kontrolliert. Daher kann man folgende Typen unterscheiden: Die etatistische Gesellschaft wie Frankreich autorisiert soziale Einheiten als öffentliche Akteure und institutionalisiert kollektive Funktionen, und enthält so ein formales Organisationsmodell. Im Staat außerhalb der Gesellschaft wie in Lateinamerika und Afrika unterstützt die Gesellschaft wenig Rationalisierung. Der Staat existiert als extern legitimes Projekt. Im liberalen Staat wie Großbritannien ist die Staatsrolle als Interessensbilder begrenzt. Die rationale Organisation erweitert sich als Ergebnis institutioneller Akteure, deren Interessen kollektiv vertreten werden. Der korporatistische Staat wie Deutschland rationalisiert soziale Funktionen und die korporierten Gruppen, die sie vertreten. Individuen setzen sich als Mitglieder einer Gruppe mit legitimen Bedürfnissen und Verantwortungen durch.⁴¹

Die Welt ist nicht nur ein Netzwerk zum Austausch, sondern auch ein politisches kulturelles System. Die kulturellen und organisatorischen Richtlinien auf Weltniveau für Entwicklung und Fortschritt drängen alle Staaten hin zu gemeinsamen Zielen, Formen und Praktiken. Die Einheitlichkeit von Staaten ist das Ergebnis der Entwicklung einer Weltgesellschaft, die alle Mitglieder den gleichen Vorgaben unterordnet.⁴²

3. Strukturen

3.1. Identität, Interessen und Präferenzen

Das Konzept der Identität funktioniert als Bindeglied zwischen Strukturen der Umgebung und Interessen. Der Begriff bezeichnet die Bilder von Individualität und Unterscheidung, die ein Akteur hat und die sich im Laufe der Zeit durch Beziehungen verändern, also gegenseitig konstruierte und sich entwickelnde Bilder von sich selbst und vom anderen. Staaten haben zwar keine eindeutigen Äquivalente zum Selbst, aber sie konstruieren und projizieren kollektive Identitäten und handeln als Akteure. Identität kann z. B. für die variierende Konstruktion von Nationalismus und Staatlichkeit stehen.⁴³

Variation oder Wandel in der staatlichen Identität beeinflusst die Interessen oder Policies von Staaten. Identitäten generieren und formen Interessen. Manche Interessen wie das Überleben existieren außerhalb besonderer sozialer Interessen, aber viele Interessen hängen von einer besonderen Konstruktion der Selbstidentität in bezug auf die wahrgenommene Identität anderer ab. Fortdauer der Identität hilft, um Regelmäßigkeiten in den Interessen und der Policy zu erklären. Staatliche Policy kann aber auch eine direkte Widerspiegelung der Identitätspolitik sein.⁴⁴

Die Entwicklung von Präferenzen und Glauben unter unsicheren Bedingungen betont die Bedeutung von Institutionen durch die Verstärkung schon existierender verwandter Werte und Kognitionen. Man

³⁹ McNeely (1995:115).

⁴⁰ McNeely (1995:35).

⁴¹ Jepperson/ Meyer (1991:214).

⁴² McNeely (1995:1).

⁴³ Jepperson/ Katzenstein/ Wendt (1996:58).

⁴⁴ Jepperson/ Katzenstein/ Wendt (1996:60).

unterscheidet Meinungen darüber, was ein Akteur sieht (Erwartungen) und darüber, was er mag (Präferenzen), aber der Prozess zur ihrer Herausbildung ist ähnlich. Individuen sehen und wollen das, was man von ihnen erwarten würde, wenn man den Einfluss objektiver Realität, Einstellungsstrukturen, soziale Realität und soziale Normen betrachtet: z.B. sie haben objektive Interessen, die aus ihrer Position in der Gesellschaft stammen, auch wenn sie sich dieser Interessen nicht bewusst sind.⁴⁵

Es findet eine Bewegung hin zu kognitiver und affektiver Kohärenz statt. Akteure sehen das, was sie mögen und mögen das, was sie sehen, soweit sie ins politische System integriert sind. Akteure mögen das, was andere mögen, soweit sie anderen vertrauen, denn sowohl was Akteure sehen als auch was sie mögen, hängt von Informationsquellen ab, denen sie vertrauen müssen. Akteure sehen, was andere sehen, soweit sie anderen vertrauen, mit denen sie Kontakt haben, denn auch Wahrnehmung verbreitet sich durch ein Vertrauensnetzwerk. Daraus folgt für die Erwartungen, dass Akteure anderen vertrauen werden, von denen sie sehen, dass sie wichtige Ereignisse produzieren, die sie mögen. Akteure werden glauben, dass Ereignisse dann wichtig sind, wenn sie sich mit Leuten, denen sie vertrauen, über die Ereignisse einig sind. Akteure werden soweit aktiv sein, wie ihr Sehen, Mögen und Vertrauen eindeutig ist. Akteure werden, soweit es das politische System erlaubt, Kontakt zu den Leuten suchen, denen sie vertrauen.⁴⁶

3.2. Normen und Regeln

Eine Norm ist eine regelartige Vorschrift, die von einer Akteursgemeinschaft wahrgenommen werden kann und Forderungen im Verhalten an sie hat (Finnemore 1993). Die Definition als Standard für angemessenes Verhalten für Akteure mit einer gegebenen Identität (Katzenstein 1996b) wird allgemein geteilt. Wo Konstruktivisten in der Politikwissenschaft von Normen reden, reden Soziologen von „Institutionen“. Ein Unterschied zwischen „Norm“ und „Institution“ im soziologischen Sinn ist die Aggregation. Die Normendefinition isoliert einzelne Verhaltensstandards, dagegen betonen Institutionen die Art, in der Verhaltensregeln zusammen strukturiert werden und sich zu einander verhalten.⁴⁷

Die Gefahr beim Gebrauch des Normenbegriffs ist, dass er unterschiedliche und miteinander verknüpfte Elemente sozialer Institutionen verschleiern kann, wenn er undifferenziert angewandt wird. Über die Disziplinen hinaus werden verschiedene Typen oder Normenkategorien erkannt. Die häufigste Unterscheidung ist die zwischen regulativen und konstitutiven Normen. Wenn Normen wie Regeln eine Identität definieren und bilden, sind sie konstitutiv. Wenn Normen als Standards für die angemessene Ausübung einer definierten Identität gelten, sind sie regulativ.⁴⁸ Eine weitere, oft wenig beachtete Kategorie sind evaluative oder präskriptive Normen, die Standards angemessenen Verhaltens festlegen. Gerade die präskriptive Eigenschaft unterscheidet Normen von anderen Arten von Regeln.⁴⁹

Die entscheidende Forschungsfrage ist, wie man eine Norm empirisch und nicht nur indirekt erkennt. Weil Normen per definitionem die Eigenschaft geteilter moralischer Bewertung haben, verlangen sie Rechtfertigung für Handlungen und erzeugen eine Menge untersuchbarer Kommunikation zwischen den Akteuren. Normenexistenz oder -stärke müssen getrennt vom tatsächlichen Verhalten betrachtet werden. Als geteilte Bewertungen erzeugen Normen die Frage, wie viele Akteure die Bewertung teilen müssen, bevor sie als Norm gilt. Eine Art, die Dynamik dieses Prozesses zu verstehen, ist der „Lebenszyklus“ von Normen.⁵⁰

Der Mechanismus im ersten Stadium der Normemergenz ist Überzeugung durch Normenunternehmer. Diese versuchen, eine kritische Masse von Staaten zu überzeugen, die neue Norm anzunehmen. Die ersten beiden Stadien werden durch einen Wendepunkt getrennt, an dem eine kritische Masse relevanter staatlicher Akteure die Norm annimmt. Das zweite Stadium ist durch eine Dynamik der Nachahmung geprägt. Die Normenführer versuchen, andere Staaten zu überreden, sich ihr

⁴⁵ March/ Olsen (1989:40).

⁴⁶ March/ Olsen (1989:44).

⁴⁷ Finnemore/ Sikkink (1998:891).

⁴⁸ Jepperson/ Katzenstein/ Wendt (1996:54).

⁴⁹ Finnemore/ Sikkink (1998:892).

⁵⁰ Finnemore/ Sikkink (1998:893).

anzuschließen. Die genaue Motivation für dieses zweite Stadium kann variieren, aber eine Kombination aus Anpassungsdruck, dem Wunsch nach erhöhter internationaler Legitimation und der Staatschefs nach mehr Selbstwertgefühl erleichtern Normenkaskaden. Am Ende der Normenkaskade geschieht die Internalisierung, Normen werden selbstverständlich und nicht mehr öffentlich diskutiert. Die Vollendung des Zyklus ist keine Pflicht, viele aufkommende Normen erreichen den Wendepunkt nicht. Der Wandel ist in jedem Stadium von anderen Akteuren, Motiven und Einflussmechanismen gekennzeichnet.⁵¹

Wenn Normen in Akteuren internalisiert werden, haben die Akteure nicht mehr die Wahl, ob sie sich ihnen anpassen oder nicht. Entscheidung ist kein wirksames analytisches Werkzeug, weil das meiste am menschlichen Verhalten sowieso nicht entschieden wird. Die soziale Struktur ist dagegen die erklärende Handlung.⁵² Coleman (1987a) unterscheidet zwischen Normen, bei denen die Kosten für Nichteinhaltung intern sind (Schuldgefühle, mangelndes Selbstwertgefühl) und Normen, bei denen die Sanktionen von der Gruppe ausgeübt werden. Nutzer, die in der Nähe der gemeinsamen Ressource wohnen und untereinander in vielen anderen Situationen interagieren, werden starke Normen für angemessenes Verhalten entwickeln. Nutzer, die noch in viele andere Aktivitäten involviert sind und andere Möglichkeiten als die Ressource haben, werden einen höheren Zinssatz annehmen, als Nutzer, die auf sie angewiesen sind.⁵³

Wenn Legitimation die wichtigste Motivation für normative Verschiebungen ist, werden Staaten internationale Normen dann annehmen, wenn es im Staat einen Aufruhr gibt, der die Legitimation der Eliten in Frage stellt. Manche Normen setzen sich wegen ihrer Quantität oder der Qualität der Staaten (ihrem Erfolg und Vorbildcharakter), die sie verbreiten, durch. Die Qualität der Norm kann sich auf ihre Klarheit und Spezifität oder ihren Inhalt beziehen. Klar und spezifisch formulierte Normen setzen sich eher durch als zweideutige und komplexe. Normen, die sich schon lange Zeit bewährt haben, werden eher als effektiv wahrgenommen. Boli/ Thomas haben fünf Prinzipien der Weltkultur identifiziert: Universalismus, Individualismus, freiwillige Autorität, rationaler Fortschritt und Weltbürgerschaft. Normen, die diesen Prinzipien entsprechen, werden sich international leichter durchsetzen. Keck/ Sikkink meinen, dass Normen, die körperliche Unversehrtheit und Vorbeugung körperlichen Schadens und rechtliche Gleichheit der Möglichkeiten fordern, sich international gut durchsetzen.⁵⁴

Auch die Beziehung zwischen neuen Normenforderungen und existierenden Normen kann die Wahrscheinlichkeit für ihre Durchsetzung beeinflussen. Die Verbindung zwischen neuen und existierenden Normen ist aber oft unklar und muss von den Normunternehmern erst aufgezeigt werden. Welthistorische Ereignisse wie Kriege oder Wirtschaftskrisen können zu einer Suche nach neuen Ideen oder Normen führen. Wandel in den Kommunikationsmitteln und erhöhte Verknüpfung zwischen den Staaten erzeugt Homogenisierung globaler Normen. Man kann daraus ableiten, dass sich Normenwandel am Ende des 20. Jahrhunderts stark beschleunigt hat.⁵⁵

Der normative Charakter weltpolitischer Regeln drückt ihre Rolle als Vorschriften für die Staatsstruktur und -praxis im internationalen System aus. Definitionen, Regeln und Prinzipien der Weltpolitik sind in den Vorschriften kodiert, die internationale Organisationen für die Praxis der Staaten ausgearbeitet haben.⁵⁶ Normen, die von einer überwältigenden Mehrheit angenommen wurden, haben Kraft, diejenigen zu überzeugen, die weniger begeistert von ihnen sind. Entscheidungen, in denen allgemeine Rechenschaft von allen Mitgliedern verlangt wird, stellen ein Mittel dar, durch das die Organisation und die Öffentlichkeit die Übereinstimmung mit internationalen Standards messen und überwachen können. Die formale Akzeptanz der Verfassung ist eine unerlässliche Bedingung für die Mitgliedschaft in vielen internationalen Organisationen. Diese Instrumente haben den Stellenwert von Verträgen und machen es den Staaten zur Pflicht, ihren Inhalt zu implementieren. So sind internationale

⁵¹ Finnemore/ Sikkink (1998:895).

⁵² Finnemore/ Sikkink (1998:913).

⁵³ Ostrom (1990:205).

⁵⁴ Finnemore/ Sikkink (1998:905).

⁵⁵ Finnemore/ Sikkink (1998:908).

⁵⁶ McNeely (1995:27).

Organisationen mit der Formulierung und Konstruktion von Normen und Werten beauftragt und treiben die Institutionalisierung im Weltsystem voran.⁵⁷

Wie kommt es, dass einige Akteure neue Regeln durchsetzen und überwachen können, ob die anderen sich daran halten, und andere nicht? Akteure, die Zufallsstrategien in komplexer und unsicherer Umwelt verfolgen, können sich zur Einhaltung von Normen verpflichten, die eine Menge autorisierter Nutzer der gemeinsamen Ressource festlegen, sich auf die spezifischen Eigenschaften der Ressource beziehen, von Nutzern entworfen wurden, von den Nutzern verantwortlichen Akteuren überwacht und durch abgestufte Strafen sanktioniert werden. Wenn Akteure solchen Regeln begegnen, befolgen sie sie so lange, bis die meisten Individuen in ihrer Situation sie angenommen haben und der langfristige Nutzen größer ist als bei einer kurzfristigen dominanten Strategie.⁵⁸

3.3. Die Logik der Angemessenheit

Die Logik der Angemessenheit zeichnet sich durch die Orientierung der Handlungsselektion an der Angemessenheit des Tuns im Rahmen der institutionellen Regeln aus. Das normative Handeln ist unabhängig von Konsequenzberechnung und wird von einem emotionalen und über Symbole wirksamen Auslöser aktiviert. Es muss mit der Identität der Akteure übereinstimmen.⁵⁹ Unter einer Logik der Angemessenheit können Pflicht und Verantwortung so wie Selbstinteresse und Gewinn das Verhalten lenken.⁶⁰ Individuen können zweckorientiert oder rational sein, allerdings ist das, was ein Individuum als „rationales Handeln“ bezeichnet, selbst sozial konstruiert. Individuen und Organisationen streben die breiten Ziele an, ihre Identität auf sozial angemessene Weise zu definieren und auszudrücken.⁶¹

Aufwendige Entscheidungsprozesse sind entbehrlich, denn Akteure handeln, solange sie die Zustimmung dafür erhalten, dass sie sich maßstabsgerecht verhalten, aus Gewohnheit. Sie behalten ihre Rolle (Parsons 1951, Dahrendorf 1964) bei, weil sie erfolgreich sozialisiert wurden bzw. Sanktionen für den Fall befürchten müssen, dass sie sich abweichend verhalten (Popitz 1980:12). Akteure bilden nicht nur hypothetische Erwartungen über das wahrscheinliche Handeln anderer und dessen Folgen für die eigenen Zielsetzungen, sondern „desiderative Erwartungen“ (Popitz 1980:7), die die jeweiligen Mitakteure mit der Zumutung konfrontieren, dass von ihnen ein bestimmtes Handeln gefordert wird. Um das Handeln an normativen Standards orientieren zu können, müssen den Akteuren die Anforderungen ihrer Mitakteure bekannt sein und sie sollten zugleich damit rechnen dürfen, dass die betreffenden Maßstäbe von allen geteilt und unveränderlich sind. Die Akteure sind jederzeit und ohne Einschränkung dazu in der Lage, sich Kenntnis über die normativen Erwartungen ihrer Mitakteure zu verschaffen. Es finden sich in allen Fällen, in denen abweichendes Handeln aufzukommen droht, Sanktionsinteressenten, die Regelverstöße erfolgreich bestrafen.⁶²

Institutionen definieren angemessenes Verhalten in Form von Beziehungen zwischen Rollen und Situationen. Sie entscheiden, was für eine Situation vorliegt, welche Rolle erfüllt wird und welche Verpflichtungen mit ihr zusammenhängen und realisieren so einerseits Ordnung, Stabilität und Vorhersagbarkeit, andererseits Flexibilität und Anpassungsfähigkeit.⁶³ Sie stellen kognitive Verhaltensmuster, Kategorien und Modelle bereit, die zum Handeln nötig sind, weil ohne sie das Verhalten der anderen nicht interpretiert werden kann. Sie geben nicht nur an, was man tun soll, sondern auch, was jeder Akteur sich vorstellen könnte, in einem bestimmten Kontext zu tun. Daraus folgt, dass sie nicht einfach die strategischen Berechnungen von Individuen verändern, sondern auch ihre Präferenzen und Identität.⁶⁴

⁵⁷ McNeely (1995:33).

⁵⁸ Ostrom (1990:182).

⁵⁹ Esser (2003:48).

⁶⁰ Finnemore/ Sikkink (1998:911).

⁶¹ Hall/ Taylor (1996:16).

⁶² Maurer/ Schmid (2003:23).

⁶³ March/ Olsen (1998:159).

⁶⁴ Hall /Taylor (1996:15).

3.4. Wann springt die Logik der Angemessenheit an?

Durch die bloße Behauptung der Existenz einer Logik der Zweckrationalität oder der Angemessenheit bleibt das Erklärungsproblem ungelöst. Das MODE-Modell nach Russell Fazio (1990) verfolgt das Ziel, selbst eine Regel für die Selektion der einen oder anderen Logik aufzustellen, nach der die Logiken als Alternativen aufgefasst werden.⁶⁵

Zentraler Mechanismus für die Verzweigung in eine automatisch-spontane Reaktion und ein reflektiert-kalkulierendes Handeln ist die Übereinstimmung zwischen gewissen Objekten in der Situation und gut zugänglichen Einstellungen oder mentalen Modellen der Akteure. Ist die Übereinstimmung perfekt, folgen die Akteure ohne weiteres den Vorgaben der mentalen Modelle. Ist sie nicht perfekt, gibt es eine Irritation, die eine plötzliche Suche nach Erklärungen und neuen Informationen nach sich zieht. Diese Elaboration der Situation kann unterschiedlich systematisch sein. Eine unsystematische Reaktion wäre etwa die Zufallsreaktion, systematische Reaktionen beziehen mehr und mehr die rationalen Aspekte ein. Mit der Systematik der Heuristik nehmen ihre objektive Richtigkeit und ihr schließlicher Erfolg, aber auch der Aufwand dafür zu. Die systematische Heuristik tritt erst dann auf, wenn die Motivation im Vergleich zu diesem erhöhten Aufwand groß genug ist, die Kosten für die erforderlichen Informationen nicht zu hoch sind und wenn es Möglichkeiten für eine rationale Reflektion gibt. Bei einer nicht perfekten Übereinstimmung und bei Fehlen auch einer der drei Bedingungen bezüglich Motivation, Aufwand und Opportunitäten kommt es zu einer oberflächlichen Interpretation der ungewohnten Verhältnisse, zu ratlosen Erklärungen, Rationalisierungen und eher zufälligen Reaktionen, die sich an vordergründigen Umständen festmachen.⁶⁶

IB-Forscher, die eine Logik der Angemessenheit anwenden, haben niemals behauptet, dass niemals andere Logiken wirksam sind, nur, dass die Angemessenheit ein mächtiger Motor für Verhalten ist, der untersucht werden sollte. Auch in einer Logik der Angemessenheit bleibt Raum für Agentenentscheidungen. Die Akteure stehen vielen konfligierenden Regeln gegenüber, die alle verschiedene Handlungen fordern. Ihre Entscheidung erfordert komplizierte Argumentationsprozesse.⁶⁷

4. Der Lebenszyklus von Organisationen oder Institutionen

4.1. Die Entstehung von Organisationen oder Institutionen

Nach Berger/ Luckmann (1993:56 ff.) vollzieht sich die Institutionalisierung über die Vorstufen der Habitualisierung und der Typisierung in einem dreistufigen Prozess:⁶⁸ Das Wachstum rationalisierter institutioneller Strukturen in der Gesellschaft macht formale Organisationen häufiger und komplizierter. Die Mythen, die in rationalisierten institutionellen Elementen zusammengebaut sind, schaffen die Möglichkeit, die Notwendigkeit und den Impuls, rational zu organisieren, auch über den Druck hinaus, Beziehungen in Netzwerken zu regeln. Wenn rationalisierte institutionelle Regeln in gegebenen Arbeitsbereichen auftauchen, bilden und erweitern sich formale Organisationen dadurch, dass sie diese Regeln als strukturelle Elemente eingliedern. Daher entstehen formale Organisationen in den Bereichen, die von institutionalisierten Mythen als neue rationalisierte Aktivität definiert werden.

Je modernisierter die Gesellschaft ist, desto weiter die rationalisierten institutionellen Strukturen in gegebenen Bereichen und desto größer die Zahl der Bereiche, die rationalisierte Institutionen enthalten. Daraus folgt, dass formale Organisationen mit größerer Wahrscheinlichkeit in modernisierten Gesellschaften entstehen und kompliziertere Strukturen haben, auch wenn die Komplexität der Beziehungsnetzwerke gleich bleibt.⁶⁹

⁶⁵ Esser (2003:49).

⁶⁶ Esser (2003:53).

⁶⁷ Finnemore/ Sikkink (1998:914).

⁶⁸ Schulze (1997:15).

⁶⁹ Meyer/ Rowan (1977:345).

Der Grad der Institutionalisierung hängt von der besonderen Beziehung zwischen Objektivierung und Äußerlichkeit ab. Wenn Handlungen vorgefertigte Verständnisse haben, sind sie institutionalisiert, d.h. objektiv und äußerlich. Diese Verständnisse werden sozial geschaffen, funktionieren aber als objektive Regeln, weil ihr sozialer Ursprung ignoriert wird. Institutionalisierung macht aber auch klar, was im objektiven Sinn als rational gilt. Andere Handlungen sind bedeutungslos oder sogar undenkbar. So wird soziale Kontrolle überflüssig. Die Anwendung von Sanktionen auf institutionalisierte Handlungen kann sogar ihre Deinstitutionalisierung zur Folge haben.⁷⁰

Durch Institutionalisierung vermitteln individuelle Akteure, welche Handlung sowohl als objektiv als auch als äußerlich definiert wird. Handlungen sind objektiv, wenn sie potentiell von anderen Akteuren wiederholbar sind, ohne das gemeinsame Verständnis der Handlung zu verändern. Sie sind äußerlich, wenn subjektive Verständnisse der Handlung als intersubjektives Verständnis rekonstruiert werden, so dass die Handlungen als Teil der externen Welt gesehen werden.⁷¹

Gemeinsame institutionelle Praktiken entstehen aus einem Diskussionsprozess der Akteure über die Interpretation und Lösung geteilter Probleme. Daraus entwickeln die Akteure geteilte kognitive Pläne, die mit einem Sinn für angemessene institutionelle Praktiken verbunden sind und verbreitet werden. Die interaktiven und kreativen Dimensionen des Prozesses, in dem Institutionen sozial konstruiert werden, werden deutlich. Manche behaupten, dass man solche Prozesse auf transnationaler Ebene sogar sehen kann, wenn konventionelle Modernitätskonzepte den Praktiken der am meisten entwickelten Staaten eine bestimmte Autorität verleihen.⁷²

4.2. Der effiziente Aufbau einer Organisation oder Institution

Die vorherrschende Theorie formaler Strukturen ist immer noch Webers (1930, 1946, 1947) Annahme, die Bürokratie sei die effektivste Form, die komplexen Beziehungsnetzwerke zu koordinieren und zu kontrollieren, die mit modernen Arbeitsvorgängen zusammenhängen. Koordination und Kontrolle seien die kritischen Dimensionen, in denen formale Organisationen in der modernen Welt Erfolg hatten. Diese Annahme geht davon aus, dass Organisationen nach ihren Mustern funktionieren, dass Koordination Routine ist, Regeln und Verfahren befolgt werden und Aktivitäten nach Vorschrift ablaufen. Empirische Untersuchungen lassen daran aber zweifeln.⁷³

In modernen Gesellschaften sind die Elemente rationalisierter formaler Struktur tief in die soziale Realität eingebettet, z. B. in die öffentliche Meinung, durch Gesetze und Sozialprestige. Darum sind sie viel stärker verankert als die Beziehungsnetzwerke in Organisationen. Die Mythen, die Organisationsstrukturen schaffen, sind rationalisierte und unpersönliche Vorschriften, die verschiedene soziale Zwecke als technische identifizieren und die angemessenen Mittel zu ihrer rationalen Erreichung regelartig festlegen.⁷⁴

Die durch bestimmte Organisationspraktiken erzeugten und durch Beziehungsnetzwerke verbreiteten Mythen sind durch die Annahme, sie seien rational effektiv, legitimiert. Die meisten Formen und Verfahren in modernen Organisationen werden nicht gewählt, weil sie am effizientesten sind, sondern weil sie kulturell spezifisch sind.⁷⁵ Organisationen, die institutionalisierte Mythen einbinden, sind intern und extern legitimer, erfolgreicher und überlebensfähiger. Organisationen mit strukturellen Elementen, die nicht in ihrer Umgebung institutionalisiert sind, werden weniger Erfolg haben, weil unautorisierte Komplexität mit Effizienz und Effektivität gerechtfertigt werden muss. Organisationen, deren Forderungen nach Unterstützung auf Bewertung beruhen, überleben mit geringerer Wahrscheinlichkeit als Organisationen, die stärker institutionalisiert sind. Daraus folgt, dass Organisationen in einer hoch institutionalisierten Umgebung mit größerer Wahrscheinlichkeit überleben.⁷⁶ Es gibt Bereiche des kulturellen, räumlichen und zeitlichen transnationalen Clusterings.

⁷⁰ Zucker (1991:85).

⁷¹ Zucker (1991:83).

⁷² Hall/ Taylor (1996:16).

⁷³ Meyer/ Rowan (1977:341).

⁷⁴ Meyer/ Rowan (1977:343).

⁷⁵ Hall/ Taylor (1996:14).

⁷⁶ Meyer/ Scott (1983:42).

Wenn mächtige Akteure einfach die optimalen Institutionen für ihre eigene Lage annehmen würden, wäre das Erscheinen solcher Cluster sehr unwahrscheinlich oder nur funktional möglich. Ähnlich mächtige Staaten mit ähnlichen Bedürfnissen würden ähnliche Institutionen erzeugen.⁷⁷

Eine Organisation kann den mythischen Forderungen widerstehen, um effizient zu sein, dann glaubt man ihr ihre Effizienz nicht und sie verliert Ressourcen und Stabilität. Sie kann zynisch zeigen, dass die Struktur mit den Arbeitserfordernissen unvereinbar ist, das sabotiert aber ihre Legitimität. Schließlich kann sie Reformen versprechen, dadurch macht sie ihre jetzige Struktur illegitim.⁷⁸ Statt dessen kann sie entkoppeln oder die Logik des Vertrauens anwenden. Normalerweise halten auf Effizienz gestützte Organisationen die Verbindung von Struktur und Aktivität aufrecht und versuchen, Aktivitäten zu kontrollieren und zu koordinieren. Weil das zu Konflikten und Legitimitätsverlusten führt, werden Strukturelemente von Aktivitäten und voneinander abgekoppelt. Die formalen Strukturen werden durch minimale Inspektion, Evaluation und Aktivitätenkontrolle geschützt und Koordination zwischen Einheiten informal gemacht. Je mehr die Struktur einer Organisation aus institutionalisierten Mythen abgeleitet ist, desto mehr behält sie den Schein von Vertrauen, Zufriedenstellung und gutem Glauben intern und extern bei und versucht, Inspektion und Evaluation zu vermeiden.⁷⁹ Da Organisationsakteure sowohl im Auge behalten müssen, was sie tun und wie ihr Handeln nach außen erscheint, müssen Organisationsstrukturen immer teilweise vom eigentlichen Handeln entkoppelt sein.⁸⁰ Je stärker institutionalisiert die Umgebung, desto mehr Zeit und Energie widmen die Organisationseliten dem Management des öffentlichen Bildes ihrer Organisation und desto weniger der Koordination.⁸¹

Für jeden Sektor gibt es Regeln und Anforderungen, denen Organisationen entsprechen müssen, wenn sie von der Umgebung Unterstützung und Legitimation erhalten wollen.⁸² Organisationen in technischen Sektoren versuchen, ihre Produktionsaktivitäten vor Umgebungseinflüssen zu schützen. Sie werden in dem Ausmaß erfolgreich sein, wie sie effiziente Produktionsaktivitäten und effektive Koordinationsstrukturen entwickeln. Organisationen in institutionellen Sektoren versuchen, ihre Produktionsaktivitäten von den Organisationsstrukturen abzukoppeln. Sie werden in dem Ausmaß erfolgreich sein, wie sie Personaltypen einstellen und strukturelle Arrangements entwickeln, die den Bestimmungen des Sektors entsprechen. Organisationen in stark technisch und institutionell entwickelten Sektoren werden komplexere und ausgearbeitetere Verwaltungssysteme ausbilden und höhere Ausmaße interner Konflikte erleben. Organisationen in weder technisch noch institutionell stark entwickelten Sektoren werden geringe Ausmaße haben und schwache Überlebensfähigkeit.

4.3. Handeln und Routine

Die meisten Handlungen von Institutionen sind stabile Routineprozesse, die die Institutionen zu ihrer Umwelt in Beziehung setzen. Handlung in Institutionen kann interpretiert werden als Anwendung standardisierter Regeln, die sich in einem Variations- und Selektionsprozess entwickeln, Problemlösen, experimentelles Lernen, Ergebnis von Konflikten zwischen Gruppen mit verschiedenen Interessen, Ansteckung von einer Institution zur anderen und Ergebnis aus den Absichten und Fähigkeiten der Akteure.⁸³

Die Begrenzung des Handlungsmodells auf Routinen ist unvollständig, weil Regeln in den meisten sozialen Situationen keine Handlungsanleitung vorgeben, Handlungssituationen nie identisch und Institutionen umkämpft sind, weshalb sich das Handeln auf immer neue Anforderungen einstellen muss.⁸⁴ Die Reduktion von Komplexität durch Institutionen ist nicht gleichzusetzen mit der institutionellen Vorgabe von Handlungen. Komplexitätsreduktion dient lediglich dazu, Handlungskonsequenzen als überschaubarer erscheinen zu lassen und bestimmte Entscheidungen nahe

⁷⁷ Pierson (2001:11).

⁷⁸ Meyer/ Rowan (1977:356).

⁷⁹ Meyer/ Rowan (1977:359).

⁸⁰ Meyer/ Scott (1983:96).

⁸¹ Meyer/ Scott (1983:43).

⁸² Meyer/ Scott (1983:140).

⁸³ March/ Olsen (1998:58).

⁸⁴ Beckert (2002:141).

zu legen. Doch institutionelle Regeln sind nie so eindeutig und vollständig, dass sich daraus bereits fertige Handlungsanleitungen ableiten ließen.⁸⁵

Das „Umschalten“ von Routine zu deliberativer Kognition ist dann zu erwarten, wenn Unzufriedenheit mit dem Status quo besteht, ein Problem moralisch besonders bedeutsam ist und dadurch zur Reflektion motiviert, oder wenn die Anwendung bestehender Schemata neue Situationen nur unzureichend erklärt, wodurch die Akteure zur Veränderung bestehender Skripte gezwungen sind (DiMaggio 1997:271). Diese Situationen lassen sich aus der Sicht des Akteurs als Krise verstehen, bei der er mit einer Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung eines Problems in der Situation und den durch mentale Schemata angebotenen Lösungen konfrontiert ist.⁸⁶ Er wägt ab, sucht nach Motiven und antizipiert die Handlungsfolgen. Das subjektive Wissen des Akteurs ist der Realität nicht näher als das Wissen des Beobachters. Weil die begrifflichen Schemata von beobachteter Person und Beobachter im Grundsatz vermittelbar sind, stellen wissenschaftliche Theorien die relevanten Begriffe für die Analyse sozialen Handelns.⁸⁷

Internationale Organisationen handeln, um die Staaten zu definieren und zu regeln. Einerseits werden Organisationen durch Staaten zu ihrem Nutzen ins Leben gerufen, erhalten und geleitet. Andererseits haben Organisationen die Fähigkeit, den Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten Definitionen der Mitgliedseigenschaften und Ziele aufzuerlegen.⁸⁸ Organisationen sind größere Foren für den transnationalen Austausch von Ideen und Information. Die Kombination aus ideologischem Einfluss und Abhängigkeit von Ressourcen ist ein mächtiges Einflussmittel für internationale Organisationen. Der Prozess der Institutionalisierung geht nicht nur in eine Richtung: Die Praktiken und Policies internationaler Organisationen können auch die Nachfragen, Forderungen und Interessen der Mitgliedsstaaten widerspiegeln.⁸⁹

4.4. Wandel und Schocks in Organisationen oder Institutionen

Die traditionelle Idee des Fortschritts der Geschichte behauptet, dass Institutionen und Verhalten sich durch einen effizienten historischen Prozess entwickeln, der schnell zum einzig möglichen Gleichgewicht voranschreitet. Der soziologische Institutionalismus stellt dagegen, dass auch bei Existenz eines Gleichgewichts der historische Prozess so langsam ablaufen kann, dass die Umwelt sich schneller entwickelt als die Institution und das Gleichgewicht keines mehr ist. Das ist fast immer der Fall, außer wenn eine Umwelt perfekt stabil oder eine Institution perfekt anpassungsfähig ist.⁹⁰ Auch die Behauptung, dass überlebende Institutionen und institutionelle Regeln die optimalen sind, kann nicht zutreffen, weil auch aussterbende Regeln einmal Überlebende waren.⁹¹ Da Institutionen Unsicherheit reduzieren, ermöglichen sie das strategische, interessen geleitete Handeln von institutionellen Unternehmern. Erst auf der Grundlage institutionell gewährleisteter Handlungs- und Erwartungssicherheiten kann es zur Wahrnehmung institutioneller Regeln als Beschränkungen sozialen Handelns kommen, zur abnehmenden Wertschätzung institutionell hergestellter Gewissheiten und entsprechend zur Hoffnung auf individuelle Vorteile bei Missachtung des institutionalisierten Regelwerks. Institutionen ermöglichen also das auf Regelwidrigkeit zielende Handeln interessierter Akteure und schaufeln sich so selbst das Grab.⁹²

Institutioneller Wandel kann eingeteilt werden in 1) Institutionenbildung, 2) Institutionenentwicklung, 3) Deinstitutionalisierung und 4) Reinstitutionalisierung. 1) ist ein Austritt aus der sozialen Entropie oder aus nicht reproduktiven Verhaltensmustern, oder aus Verhaltensmustern, die auf Handeln beruhen. 2) stellt eher institutionelle Kontinuität als einen Austritt dar, einen Wandel innerhalb der institutionellen Form. 3) stellt einen Austritt aus der Institutionalisierung dar, hin zu Reproduktion

⁸⁵ Beckert (2002:140).

⁸⁶ Beckert (2002:142).

⁸⁷ Haase (2003:109).

⁸⁸ McNeely (1995:33).

⁸⁹ McNeely (1995:156).

⁹⁰ March/ Olsen (1984:737).

⁹¹ March/ Olsen (1989:53).

⁹² Lessenich (2003:279).

durch Handeln, oder durch nicht reproduktive Muster, oder soziale Entropie. 4) stellt den Austritt aus einer Institutionalisierung und den Eintritt in eine andere institutionelle Form dar, die um andere Prinzipien oder Regeln organisiert ist. Solche Veränderungen können auf verschiedene Weise auftreten. Institutionen können Widersprüche mit ihrer Umgebung, zu anderen Institutionen oder mit elementarem sozialen Verhalten wahrnehmen. Diese Widersprüche oder exogene Umgebungsschocks können institutionellen Wandel durch die Blockade der Aktivierung reproduktiver Verfahren erzwingen, so dass sie die Institutionen verändern oder zerstören.⁹³

Die Effizienz von absichtlichen Schockprozessen hängt von der Ineffizienz der Geschichte ab. Wenn das Ergebnis von Politik nur von der Interaktion zwischen exogen festgelegten Interessen und Ressourcen abhängt, hätten institutionelle Reformen keinen Effekt. Sind historische Prozesse ineffizient, bewegt sich das politische System von einem stabilen Gleichgewicht zu einem anderen. Radikale Schocks in Institutionen sind nur dann erfolgreich, wenn ihre historische Entwicklung wirklich ineffizient bzw. vom Gleichgewicht entfernt war. Absichtliche radikale Schocks sind schwer zu implementieren und zu kontrollieren.⁹⁴ Bei starken exogenen Schocks kann ein weitreichender organisatorischer Wandel auftreten. Die Unsicherheit über die Art der Probleme und deren mögliche Lösungsoptionen wird reduziert durch die Entstehung einer herrschenden Meinung darüber, welches das Problem sei und welche denkbaren Lösungen in Frage kommen.⁹⁵

4.5. Wandel und Reformen im Staat

Umfassende Reformen als Politikfeld, die sich auf spezielle Ausschüsse verlassen, verfehlen oft ihren Zweck. Sie schaffen lose strukturierte Situationen mit wenig Zugangsbeschränkungen und machen den Reformprozess sehr abhängig von der politischen Umgebung. Oft ist das Ergebnis eine Mischung aus Teilnehmern, Problemen und Lösungen in Mülleimer-Prozessen.⁹⁶ Die Politik umfassender Reformen schließt auf politischer Ebene ein, dass Institutionenreform durch Aufmerksamkeit der höchsten Ebenen der politischen Hierarchie und Verknüpfung mit wichtigen Politikfeldern einen höheren Status bekommt. Sie schließt auf organisatorischer Ebene ein, Institutionenreform als eigenes Programm zu implementieren, damit Reformen als kontinuierlich und nicht als episodisch wahrgenommen werden. Je stärker eine Institution in ein politisches System integriert ist, so dass Wandel einer Institution Wandel des ganzen Systems voraussetzt, desto weniger wahrscheinlich ist ein Wandel. Formale Autorität und politische Macht genügen, wenn die Reform nur Verwaltungseinheiten abschaffen soll. Wenn Reformen dagegen darauf ausgerichtet sind, die Verwaltungskultur, Bedeutungskonzepte, Normen und Identitäten zu verändern, müssen die Ressourcen zur Mobilisierung von Unterstützung und Verpflichtung zum Wandel sehr viel höher sein.⁹⁷

Wenn man Policy als Ergebnis von Verhandlungen zwischen Akteuren mit vorgegebenen Präferenzen und Ressourcen betrachtet, die von spezifischen unkontrollierbaren Versuchen abhängt, werden diese Faktoren auf lange Sicht irrelevant für die Policy-Mischung. Solch ein Verständnis ist nur aus einer Kenntnis der unterliegenden politischen Prozesse und systematischen institutionellen Ungleichgewichte möglich.⁹⁸ Die Bewertung des Nutzens alternativer Regeln wird beeinflusst von der Zahl der Nutzer, der Größe des Ressourcensystems, der Veränderlichkeit der Ressourceneinheiten in Zeit und Raum, den heutigen Bedingungen des Ressourcensystems, dem Ausmaß und der Art vergangener Konflikte, den speziellen Status-quo-Regeln und den speziellen vorgeschlagenen Regeln. Ob ein Vorteil erreicht werden kann, ist keine Tatsache.⁹⁹ Die Bewertung der Kosten einer Regeländerung korreliert positiv mit der Zahl der Individuen, die institutionelle Entscheidungen trifft, mit der Heterogenität der Interessen und der mindestens nötigen Proportion, um die Regeln ändern zu können. Z. B. gewichten Individuen potentielle Verluste stärker als Gewinne, daher auch die Vorteile davon, zukünftigen Schaden zu

⁹³ Jepperson (1991:152).

⁹⁴ March/Olsen (1984:64).

⁹⁵ Ipsen (2003:198).

⁹⁶ March/Olsen (1984:95).

⁹⁷ March/Olsen (1989:110).

⁹⁸ March/Olsen (1984:744).

⁹⁹ Ostrom (1990:195).

vermeiden, höher als die Vorteile davon, zukünftigen Nutzen herzustellen. Genauso gewichten sie jetzige Kosten höher als zukünftigen Nutzen, da sie jetzige Ereignisse stärker als spätere gewichten. Wegen der Unsicherheit, die mit einer Regeländerung verbunden ist, werden Individuen mit geringerer Wahrscheinlichkeit ganz unbekannte Regeln annehmen als solche, die schon von anderen benutzt wurden und sich in ähnlichen Situationen bewährt haben.¹⁰⁰

In den verschiedenen Politys gibt es verschiedene Quellen institutionellen Wandels: Liberale Systeme, die keine spezifizierte Definition sozialer Interessen und Funktionen haben, erarbeiten Wissenssysteme, die Interessen unterstützen und stabilisieren. Der liberale Staat erweitert sich durch den Aufbau immer neuer Akteure und Interessen. Korporatistische Systeme erzeugen auch Gesellschaftstheorien, aber ihnen geht es eher um Verteilungsfragen und Rechte. Der korporatistische Staat verändert und erneuert die korporierten Gruppen. Beide Typen etatistischer Systeme bauen Verhandlungs-Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft auf. In etatistisch-nationalen Gesellschaften kommt institutioneller Wandel aus den Staatsagenten, wenn sich der Staat mit anderen vergleichen muss, oder er reagiert auf Proteste aus der Gesellschaft. In etatistischen Systemen erscheinen neue Funktionen und Gruppen als Elemente des Staates. In schwachen etatistischen Systemen der Dritten Welt kommt Wandel aus sich entwickelnden exogenen Staatsdefinitionen und den Forderungen versuchter Gesellschaftsbeherrschung.¹⁰¹ Die Vorhersagbarkeit organisatorischer Kontinuität ist wegen der geringen Rationalisierung und institutioneller Durchdringung der Gesellschaft weniger valide. Hier ist der exogene Charakter des „Modernen“ an der Instabilität organisatorischer Formen schuld.¹⁰²

4.6. Isomorphismus oder Konvergenz

Unter einem Organisationsfeld versteht man die Organisationen, die aggregiert ein anerkanntes Feld institutionellen Lebens bilden. Dieser Prozess institutioneller Definition besteht aus vier Teilen: steigende Interaktion zwischen Organisationen in dem Feld, Auftauchen genau definierter interorganisationeller Dominierungsstrukturen und Koalitionsmuster, Steigerung der Informationsmenge, mit der die Organisationen in einem Feld kämpfen müssen, und die Entwicklung eines gegenseitigen Bewusstseins unter den Teilnehmern in einem Organisationsbündel, dass sie an einer gemeinsamen Unternehmung beteiligt sind. Sobald Organisationen in einem Feld strukturiert sind, erscheinen Kräfte, die sie dazu bringen, sich immer ähnlicher zu werden. Organisationen können zwar ihre Ziele verändern oder neue Praktiken entwickeln, aber langfristig bauen sie eine Umgebung um sich herum auf, die ihre Reformfähigkeit einschränkt.¹⁰³

Das Konzept, das den Homogenisierungsprozess von Organisationen bezeichnet, ist Isomorphismus. Darunter versteht man einen Prozess, der eine Einheit in einer Population zwingt, den anderen Einheiten zu ähneln, die unter den gleichen Umweltbedingungen leben (Hawley 1968).¹⁰⁴ Der koerzierende Isomorphismus stammt aus dem politischen Einfluss und dem Legitimitätsproblem. Der mimetische Isomorphismus stammt aus den Standardantworten auf Unsicherheit. Der normative Isomorphismus hängt mit der Professionalisierung zusammen. In der Praxis sind die Typen nicht deutlich abgegrenzt. Der koerzierende Isomorphismus kommt aus formalem und informalem Druck, der auf Organisationen von anderen Organisationen ausgeübt wird, von denen sie abhängen, und von kulturellen Erwartungen in der Gesellschaft, in der sie funktionieren. Bei mimetischen Prozessen ist Unsicherheit ein starker Faktor, der zur Nachahmung ermutigt. Wenn Organisationstechnologien schlecht verstanden werden, Ziele zweideutig sind oder die Umwelt symbolische Unsicherheit schafft, können sich Organisationen an anderen Organisationen ausrichten. Die nachgeahmte Organisation muss sich dessen nicht bewusst oder einverstanden sein. Organisationen ahmen die Modelle in ihrem Feld nach, die sie als legitimer oder erfolgreicher wahrnehmen.¹⁰⁵ Normativer Druck stammt aus der

¹⁰⁰ Ostrom (1990:207).

¹⁰¹ Jepperson/ Meyer (1991:225).

¹⁰² Jepperson (1991:228).

¹⁰³ DiMaggio/ Powell (1983:148).

¹⁰⁴ DiMaggio/ Powell (1983:150).

¹⁰⁵ DiMaggio/ Powell (1983:152).

Professionalisierung. Darunter versteht man nach Larson (1977) und Collins (1979) den kollektiven Kampf der Mitglieder einer Berufsgruppe, die Bedingungen und Methoden ihrer Arbeit zu definieren und eine kognitive Basis und Legitimität für ihre Beschäftigungsautonomie zu finden. Selten wird das berufliche Projekt erfolgreich abgeschlossen, da die Professionellen Kompromisse mit Vorgesetzten und unkundigen Kunden schließen müssen. Das Verbleiben formaler Bildung und Legitimation auf kognitiven Gebiet bei den Universitäten und das Wachstum professioneller Netzwerke, die Organisationen verbinden und innerhalb derer sich neue Modelle schnell verbreiten können, schaffen einen Pool fast austauschbarer Individuen, die ähnliche Positionen innehaben und ähnliche Orientierungen besitzen, welche die Variationen in der Tradition und Kontrolle überwiegen, die sonst ihr Verhalten geprägt hätten.¹⁰⁶

Die Anpassung an Institutionen aus der Umgebung hat folgende Auswirkungen für die Organisationen: sie gliedern Elemente ein, die extern und nicht aus Effizienzgründen legitimiert sind, und sie benutzen externe Beurteilungskriterien, um den Wert struktureller Elemente festzulegen, und Abhängigkeit von externen Institutionen reduziert das Chaos und sorgt für Stabilität. Als Ergebnis fördert institutioneller Isomorphismus den Erfolg und das Überleben von Institutionen. Das Eingliedern von extern legitimierten formalen Strukturen erhöht die Verpflichtungsbereitschaft der Teilnehmer und die Verwendung externer Beurteilungskriterien bringt ihr einen Status in der Gesellschaft.

Auf staatlicher Ebene gibt es den analogen Prozess der Konvergenz. Konvergenz wird definiert als eine Bewegung weg von verschiedenen Positionen hin zu einem gemeinsamen Punkt (Inkeles 1981) oder in diesem speziellen Fall als eine Tendenz von Staaten, sich ähnlicher zu werden und ähnliche Strukturen, Prozesse und Leistungen zu entwickeln (Kerr 1983). Der Terminus „Institutionalisierung“ liefert Rahmenbedingungen für das Verständnis der Konvergenz im globalen Staatensystem und bezieht sich auf die Prozesse, mit denen soziale Prozesse, Verpflichtungen oder Aktualitäten den Status einer Regel im sozialen Denken und Handeln einnehmen (Meyer/ Rowan 1983), in dem Ausmaß, in dem alle Einheiten im System sich nach diesem Prozess richten. Allerdings gehen verschiedene Ansätze von verschiedenen Arten aus, in denen sich der Prozess abspielt.¹⁰⁷

Funktionalistische Argumente für Konvergenz betonen die Rolle wirtschaftlicher und technischer Kräfte beim Formen moderner Gesellschaften. Die Anforderungen der Technik, die soziale und wirtschaftliche Differenzierung und entsprechender Wandel in den funktionalen Bedürfnissen einer Gesellschaft bestimmen Konvergenz. Die Konflikttheorie betont Klasseninteressen, die hinter den Prozessen stecken, welche die Hierarchie des Systems aufrechterhalten sollen. Das Weltsystem entsteht aus dem Wettbewerb und Reaktionen auf wirtschaftlichen Austausch. Allerdings können beide Ansätze nicht erklären, wie reiche und arme Länder die gleichen institutionellen Formen entwickeln können. Interessen, Praktiken und Ziele können also nicht als gegeben betrachtet werden, wie es funktionalistische Ansätze tun, sondern müssen auch als Produkt und nicht nur als Produzenten internationaler Interaktion und Beziehungen betrachtet werden. Wenn bestimmte Werte und Überzeugungen in der Weltpolitik institutionalisiert werden, fühlen sich mehr und mehr Staaten gezwungen, sich ihnen wenigstens symbolisch anzupassen, weil Übereinstimmung mit ihnen eine wichtige Quelle der Legitimität und anderer Ressourcen ist. Es ist nicht so, dass endogene Faktoren keinen Einfluss auf institutionelle und organisatorische Strukturen haben, aber endogene Charakteristiken und die Stellung im Weltsystem reichen nicht aus, um Wandel in der modernen Welt zu erklären.¹⁰⁸

4.7. Vertrauen, Anerkennung und Legitimation

Institutionen sind als Anreizsysteme in der Regel unvollständig und prinzipiell unselbstständig. Das Maß des Vertrauens in eine vertragliche Beziehung hängt daher vom Vertrauen in die nicht-vertragliche Motivation der Vertragspartner, Probleme auch dann einvernehmlich zu lösen, wenn sie durch den

¹⁰⁶ DiMaggio/ Powell (1983:153).

¹⁰⁷ McNeely (1995:13).

¹⁰⁸ McNeely (1995:17).

Inhalt des Vertrages nicht geregelt sind.¹⁰⁹ In allen Organisationstypen lässt sich beobachten, dass Regeln und Verhalten oft voneinander abweichen. Organisationen müssen das Vertrauen ihrer Umgebung haben, um alle Arten sozialer Ressourcen zu bekommen, die Erfolg und Stabilität garantieren. Organisationen müssen legitime Rechtfertigungen für ihre interne Ordnung und externen Produkte haben.¹¹⁰ Für bürokratische Organisationen ist es wegen ihrer abstrakten Formalität schwerer als für technische, sich Legitimität zu verschaffen, daher importieren sie mit größerer Wahrscheinlichkeit Formen aus der Umgebung.¹¹¹

Institutionelle Mechanismen der Vertrauensbildung sind erstens Auswahlmechanismen. Institutionen können Verfahren entwickeln, um vertrauenswürdige Personen als Mitglieder zu werben. Man kann durch selektive Anreize versuchen, nur vertrauenswürdige Personen für eine Mitgliedschaft in bestimmten Institutionen zu werben. Zweitens können durch Allokationsmechanismen innerhalb einer Institution vertrauenswürdige Personen auf den Positionen eingesetzt werden, auf denen Vertrauenswürdigkeit besonders wichtig und effizient ist. Eine Institution ist in den Bereichen verletzlich, in denen Entscheidungskompetenzen delegiert werden müssen und angesichts komplexer Aufgaben und Pflichten unvermeidliche Ermessensspielräume entstehen. Schließlich kann eine Institution die Vertrauenswürdigkeit ihrer Mitglieder erhalten und fördern, indem sie die entsprechenden Eigenschaften und Einstellungen von Kosten entlastet. Daher kann man Institutionen unter bestimmten Bedingungen eher vertrauen als Individuen, weil sie durch stabile Mechanismen der Auswahl, Allokation und Förderung vertrauenswürdiger Personen für eine kontinuierliche Präsenz und die wirksame Verwendung solcher Personen in der Institution sorgen.¹¹²

Beim Akt der Vertrauensvergabe werden Partner aufgrund ihrer Vertrauenswürdigkeit in einer für sie vorteilhaften kooperativen Beziehung akzeptiert. Voraussetzungen für diesen Akt sind, dass die Akteure erkennen, dass die Person die Eigenschaften wirklich besitzt, und sie müssen diese Annahme mit einem positiven Werturteil verbinden, also eine ausdrückliche Präferenz dafür haben, dass Personen als potentielle Kooperationspartner diese Eigenschaften besitzen. Der kognitive und evaluative Akt der Anerkennung ist eine notwendige Bedingung für die Aufnahme einer kooperativen Beziehung.

Anerkennung wird oft ohne erkennbaren Zusammenhang mit anderen Anreizen oder Belohnungen ausgesprochen und scheint dennoch eine motivierende Wirkung zu entfalten. Anerkennung und Vertrauensvergabe sind gleichzeitig zeitlich und sachlich verbunden und getrennt. Zuerst entsteht bei dem, der die Vertrauenswürdigkeit einer Person zum ersten Mal anerkennt, eine neue Einstellung: er wird der Person vertrauen, also eine kooperative Beziehung aufnehmen. Im Laufe der Zeit stabilisieren sich Vertrauensverhältnisse. Das führt zu einer dauerhaften Kooperationsbereitschaft dieser Person gegenüber. Die Person, die sich der Anerkennung ihrer Vertrauenswürdigkeit sicher ist, ist also nicht darauf angewiesen, die potentiellen Erträge aus der Kooperationsbereitschaft anderer Personen sofort zu realisieren.¹¹³

4.8. Die zeitliche Reihenfolge des Problemlösens

Die Reihenfolge, in der bestimmte Entscheidungen getroffen werden, stimmt nicht mit ihrer logischen Verbindung überein. „Mülleimer-Modelle“ (Cohen/ March/ Olsen 1972) nehmen an, dass Probleme, Lösungen, Entscheidungsträger und Entscheidungsmöglichkeiten zusammentreffen, weil sie gleichzeitig verfügbar sind. Der Zeitpunkt, zu dem ein Problem behandelt wird, hängt also sowohl von seinem Gewicht oder Verknüpfung mit anderen Punkten wie mit dem Zeitpunkt seines Erscheinens zusammen. Probleme, Lösungen, Entscheidungsträger und -möglichkeiten fließen durch ein System, von dem sie unabhängig und exogen sind, wenn auch nicht völlig unabhängig voneinander. Es gibt keine strukturellen Beschränkungen. Lösungen sind mit Problemen und Entscheidungsträger mit

¹⁰⁹ Baurmann (2002:109).

¹¹⁰ Meyer/ Scott (1983:94).

¹¹¹ Scott (1991:169).

¹¹² Baurmann (2002:111).

¹¹³ Baurmann (2002:119).

Möglichkeiten durch ihre Gleichzeitigkeit verbunden. Jedes Problem und jede Lösung kann mit jeder Entscheidung verbunden werden. Meistens gibt es kein Problemlösen, Entscheidungen werden dann getroffen, wenn mit ihnen keine Probleme verbunden sind. Wenn das Pensum hoch ist, werden Probleme mit geringerer Wahrscheinlichkeit gelöst, Entscheidungsträger wechseln schneller vom einen zum anderen Problem, Entscheidungen brauchen länger und lösen mit geringerer Wahrscheinlichkeit Probleme. Oft ist der Prozess sehr interaktiv. Ereignisse in einem Mülleimer-Entscheidungsprozess sind verstehbar, begrenzt vorhersagbar oder sogar manipulierbar, aber kein Prozess oder Ergebnis steht in Beziehung zur expliziten Absicht der Akteure.¹¹⁴

¹¹⁴ March/ Olsen (1989:11).

Empirischer Teil I - Die europäische kulturelle Aktion von 1992 bis 2002

1. Die Anfänge

Die EG-Kommission legt sich 1989 einen Kulturbeirat aus Künstlern und Kulturvermittlern zu, der beraten und Gutachten erstellen, aber vor allem einen „Bericht über Kultur für den europäischen Bürger im Jahr 2000“ verfassen soll. Der 1989 fertiggestellte Bericht fordert die Prüfung aller bisherigen und künftigen Regelungen auf ihre Kulturverträglichkeit, die Verankerung einer Kulturklausel in der Europäischen Akte und die Errichtung eines Europäischen Kulturfonds nach dem Modell des Sozialfonds und des Regionalfonds, der noch 1992 mit 1% des Gesamtbudgets ausgestattet werden soll. Zum Zeitpunkt der Berichtübergabe machen die Kulturausgaben der EU 0,00013%, 2 Jahre später 0,00016% des Gesamthaushalts aus. Kulturkommissar Jean Dondelinger wertet es als Erfolg, dass der Bericht überhaupt fertig geworden ist, aber meint, das Konzept eines Fonds müsse sich durch seinen Gebrauch rechtfertigen.¹¹⁵

In einer Mitteilung vom 29.4.1992 erklärt Dondelinger, dass die Gemeinschaft vor dem Beginn einer neuen Phase ihrer Entwicklung steht. Mit der Überwindung der rein wirtschaftlichen Dimension würden sich ihr völlig neue Perspektiven für die Zusammenarbeit im kulturellen Bereich und für die Förderung kultureller Projekte eröffnen. Es sei ratsam, schon vor der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht darüber nachzudenken, auf welche Pfeiler sich ein den neuen Rahmenbedingungen angepasstes Kulturkonzept stützen könnte. Die Maßnahmen sollten zum einen zur Entfaltung nationaler und regionaler „kultureller Identitäten“ beitragen, zum anderen den Europäern verstärkt das Gefühl vermitteln, dass sie trotz aller Unterschiede ein gemeinsames kulturelles Erbe und gemeinsame Werte teilen.¹¹⁶ Der Ausschuss der Regionen antwortet in einer Anmerkung vom 22.10.1992, dass er die Vorschläge der Kommission in bezug auf die Entfaltung der Kultur im Binnenraum ohne Grenzen unterstützt, es aber für wünschenswert hält, dass sie energischer wären. Im Grunde unterstützt er den Wunsch der Kommission, politische Gesamtkonzepte unter Einbeziehung der kulturellen Dimension ins Auge zu fassen, so dass bei allen Entscheidungsträgern der kulturelle Reflex entwickelt werden kann. Dafür muss die Kultur haushaltspolitisch auf einer Ebene angesiedelt werden, die den Zielsetzungen und Bedürfnissen entspricht. Die Auswahl der Aktionsprogramme und ihre effiziente Verwaltung sind um so wichtiger, als die finanziellen Mittel begrenzt sind und oft höchste Eile geboten ist. Der Ausschuss hält es für wünschenswert, das Augenmerk vorrangig auf Kulturgüter in finanzschwachen Gebieten und auf weniger hervorstechende Werke zu richten.¹¹⁷

Im Dokument „Das neue Kulturkonzept der Gemeinschaft“ KOM (92)149 kündigt die Kommission Vorschläge und Programme im kulturellen Bereich an, die nach Inkrafttreten von Maastricht realisiert werden sollten. Direkt in Anschluss an die Veröffentlichung von Art. 128 gibt die Kommission eine Erklärung heraus, die ihre neuen Prioritäten darlegt: einerseits eine horizontale Ebene in enger Zusammenarbeit mit Experten, die z. B. auf nationaler oder regionaler Ebene an den geplanten Aktionen arbeiten, andererseits spezifische und prioritäre Aktionen, wie der Entwurf eines Dokuments oder Programms. Um diese festgelegten Prioritäten zu verwirklichen, wird die Kommission Programme annehmen, die Ziele und Budgets festlegen und die Auswahlkriterien und -verfahren der Projekte bestimmen. Die Programme werden für mehrere Jahre festgelegt, oft erneuert und im offiziellen Amtsblatt veröffentlicht. Außerdem arbeitet die Kommission in symbolischen und spezifischen Bereichen wie Preise und Stipendien und bereitet neue Maßnahmen vor.¹¹⁸

Die Kulturminister der Mitgliedsstaaten und Dondelinger erarbeiten am 8.9.1992 die Definition der gemeinschaftlichen kulturellen Aktion. Dabei sind Frankreich und Deutschland der Meinung, dass die horizontalen Aktionen fortgesetzt werden sollen, solange sie transparenter gestaltet werden. Deutschland legt besonderen Wert auf die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips. Spanien und Großbritannien sprechen sich für Netze der Zusammenarbeit aus und betonen den Schutz der

¹¹⁵ Sartorius (1993:195-198).

¹¹⁶ Agence Europe 1.5.1992.

¹¹⁷ 92/C332/19, S.239.

¹¹⁸ Sticht (2000:54-55).

kulturellen Besonderheiten jedes Mitgliedsstaates. Großbritannien erwähnt besonders den Beitrag der Regionen. Italien fordert, dass die gemeinschaftliche kulturelle Aktion auch Musik, Theater und Bildhauerkunst mit einbeziehen sollte. Dänemark warnt davor, nicht nur an das Erbe der Vergangenheit, sondern auch an die Kultur der Zukunft zu denken.¹¹⁹

Ein Einwand, der gegen eine gemeinschaftliche Kulturkompetenz vorgebracht wird, ist, dass es im reichen Westeuropa bereits so viele Museen, Theater, Festivals und mobile Studenten gebe, dass eine zusätzliche Motivation durch obskure europäische Zentralinstanzen überflüssig sei. Dafür wird argumentiert, dass der EU gerade als politischer und wirtschaftlicher Macht automatisch Aufgaben und Erwartungen in der Überwindung der europäischen Spaltung zuwachsen. Außerdem erkennt die EU durch Art. 128 und die Kulturverträglichkeitsklausel die Kultur als einen Bereich an, der nicht zentralistisch oder nach dem freien Warenverkehr behandelt werden kann.¹²⁰

2. Das Subsidiaritätsprinzip

Das kulturpolitische Konzept der Gemeinschaft kann nur dann maximale Wirkung erzielen und wirkliche Bedeutung erlangen, wenn ihm klare Prioritäten zugrunde liegen und es entsprechend den Regeln des Subsidiaritätsprinzips durchgeführt wird. Dieses Vorgehen wird zur Folge haben, dass eine strengere Auswahl getroffen wird, d. h. dass nur eine begrenzte Zahl von Maßnahmen durchgeführt wird, die exemplarisch für die kulturpolitischen Initiativen der Gemeinschaft stehen. In jeder Phase der Entwicklung und Durchführung der kulturellen Maßnahmen und vor allem bei jedem Vorschlag für ein spezifisches Programm ist auf die vollständige Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu achten. Im Zuge der Subsidiarität wird es möglich sein, Maßnahmen zu entwickeln, die im wesentlichen zu einer Erweiterung der Arbeitsfelder, einer Erhöhung der Transparenz der eingeleiteten Initiativen und einem echten Mehrwert für die Gemeinschaft beitragen werden. Daher ist die von der Gemeinschaft geförderte Zusammenarbeit auf kulturellem Gebiet und die von ihr unterstützten Maßnahmen in den im Kulturartikel aufgeführten Bereichen ausschließlich als Ergänzung zu den kulturpolitischen Maßnahmen der Mitgliedsstaaten zu verstehen. Außerdem müssen die von der Gemeinschaft eingeleiteten Maßnahmen in regelmäßigen Abständen darauf überprüft werden, ob sie den von Rat und Parlament vorgegebenen Zielen entsprechen.¹²¹

3. Artikel 128 und seine rechtlichen Implikationen

Das Neue am in Maastricht vertretenen Kulturkonzept besteht darin, dass es unter das Subsidiaritätsprinzip (Art. 3 b) und das Mitentscheidungsprinzip (Art. 189 b) fällt. Der erste Abschnitt des Art. 128 betrifft das Engagement der EU im Schutz und in der Aufwertung des europäischen Kulturgutes unter Betonung der Verschiedenheit der nationalen und regionalen Kulturen.¹²² Der Artikel ermöglicht zuerst noch keine gemeinsame Politik, sondern eine Ergänzung der nationalen Politiken.¹²³ Im folgenden Absatz verpflichtet sich die Union, eine enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten zu unterhalten und in folgenden Bereichen einzugreifen: die bessere Kenntnis und Verbreitung europäischer Kultur und Geschichte, Bewahrung des Kulturgutes, nicht kommerzieller Kulturaustausch, künstlerisches, literarisches und audiovisuelles Schaffen. Im dritten Absatz verpflichtet sich die Union, die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Organisationen wie dem Europarat zu verstärken. Im vierten Absatz verspricht die Union, den Einfluss von Entscheidungen in anderen Bereichen auf die Kultur zu kontrollieren. Dazu erklärt der fünfte Absatz das neue System der Mitentscheidung nach Art. 189 b: der Rat, der aus den Kulturministern der Mitgliedsstaaten besteht, hat das Recht, Handlungen anzunehmen (außer im Rahmen der Harmonisierung der Vorschriften der Mitgliedsstaaten), nachdem er dem Parlament und dem Ausschuss der Regionen das Projekt vorgestellt

¹¹⁹ Agence Europe 9.9.1992.

¹²⁰ Sartorius (1993:198).

¹²¹ KOM(92)149 endg., S.238.

¹²² „Braucht Europa eine eigene Kulturpolitik?“ EG-Informationen, Bonn, 1/1993.

¹²³ Sticht (2000:52).

hat. Die Kommission darf Projekte oder Empfehlungen vorschlagen, die einstimmig vom Parlament und dem Ausschuss der Regionen angenommen werden müssen. Der Bericht von Barzanti (1992), der vom Parlament bestellt wurde, kommentiert den Art. 128 und die Erklärung der Kommission und warnt vor dem Subsidiaritätsprinzip. Barzanti fürchtet, dass dieses Prinzip wieder eine gemeinsame Kulturpolitik verhindert. Er bezieht sich auf die Vorbehalte des Rats in Kulturangelegenheiten und fordert von ihm, Vorschläge weder zu blockieren noch zu ignorieren.¹²⁴

4. Die Ausfuhr und Rückgabe von Kulturgütern

Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes ergibt sich die Notwendigkeit eines europäischen Kulturgüterschutzes mit dem Ziel, das nationale Kulturerbe vor Abwanderung in Drittstaaten zu schützen und im EG-Innenbereich einen illegalen grenzüberschreitenden Kunsthandel zu verhindern.¹²⁵ Im Amtsblatt C/53 vom 28.2.1992 macht die Kommission Vorschläge zur Regelung des Kulturgüterverkehrs: eine Verordnung zur Kontrolle von Exporten in Drittländer und eine Richtlinie zur Rückgabe von Gütern, die illegal aus dem Staatsgebiet eines Mitgliedsstaates gebracht wurden. Auf der Ratssitzung „Binnenmarkt“ vom 25.2. betonen die Minister von Spanien und Griechenland die Notwendigkeit, die nationalen Kunstschatze zu erhalten, und fordern eine Erweiterung der Vorschläge. Italien zeigt sich skeptisch und fordert die Festlegung eines Mindestwertes, ab dem ein Kulturgut als Staatsschatz angesehen werden könne, und von Fristen, binnen denen illegal ausgeführte Güter zurückgegeben werden sollen. Außerdem meinen einige Mitgliedsstaaten, dass die Richtlinie eher vom Rat „Kultur“ als vom Rat „Binnenmarkt“ angenommen werden müsste.¹²⁶ Die größten Meinungsverschiedenheiten bestehen darüber, wie man die Rückgabe handhaben sollte. Die südlichen Mitgliedsstaaten fordern bei der Richtlinie und der Verordnung höhere Wertgrenzen, die nördlichen Mitgliedsstaaten niedrigere. Italien schlägt vor, eine dritte Kategorie einzuführen, die der Sammlung von öffentlichem Interesse, d.h. nicht kommerzieller Kulturgüter, für die es keine Vorschriften gibt.¹²⁷ Bei der Katalogisierung der Kunstgegenstände herrschen so unterschiedliche Auffassungen unter den Mitgliedsstaaten, dass Aquarelle, Pastelle und Gouachen ganz von diesem Schutzsystem ausgeschlossen sind, da sie in Deutschland, Großbritannien und Irland als Gemälde und in Frankreich, Belgien, Griechenland und den Niederlanden als Zeichnungen gelten. Gemälde brauchen ab einer Wertgrenze von 150.000 ECU und Zeichnungen ab 15.000 ECU eine Ausfuhrgenehmigung. Daher tritt das EP für die Schaffung einer Zwischenkategorie von 30.000 ECU ein, die 1996 auch eingeführt wird,¹²⁸ und verlangt von den Mitgliedsstaaten eine genaue Festlegung der Kulturgüter, die von der Regel des freien Warenverkehrs verschont bleiben sollen.¹²⁹ Der Berichterstatter des Kulturausschusses José Antonio Escudero warnt davor, durch Kunsthandel nach rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten einen großen Schaden am künstlerischen Erbe der ärmeren Regionen anzurichten.¹³⁰ Die Chamber of Lords kritisiert ihrerseits den Entwurf der Kommission zur Verordnung über die Rückgabe von Kulturgütern, die illegal das Gebiet eines Mitgliedsstaates verlassen haben: Er würde die britische Polizei zwingen, Museen, Ausstellungen und Schlösser nach „nationalen Schätzen“ aus Italien und Griechenland zu durchsuchen, da sich im Vereinigten Königreich 75% der exportierten Kunstobjekte der EG befinden.¹³¹

Am 11.11.1992 einigt sich der Rat „Binnenmarkt“ auf die Verordnung zur Ausfuhr von Kulturgütern und nimmt Stellung zur Rückgabe illegal exportierter Kulturgüter. Dabei gibt er den Forderungen der südlichen Mitgliedsstaaten nach, die auf diese Weise alle Güter aus ihren nationalen Bestandslisten schützen wollen. Inhalt der Verordnung 3911/92 ist die Bewahrung der Summe der nationalen Kulturgüter dadurch, dass jeder Mitgliedsstaat die Ausfuhr aller Kulturschatze aus der EG

¹²⁴ „Braucht Europa eine eigene Kulturpolitik?“ EG-Informationen, Bonn, 1/1993.

¹²⁵ Pechtl (1999:91).

¹²⁶ Agence Europe 11.3.1992

¹²⁷ Agence Europe 21.5.1992.

¹²⁸ Agence Europe 23.5.1996.

¹²⁹ Ausfuhr von Kulturgütern (1996:106).

¹³⁰ Ausfuhr von Kulturgütern (1996 :106).

¹³¹ Agence Europe 2.9.1992.

kontrolliert.¹³² Der Rat verabschiedet die Richtlinie zur Rückgabe von Kulturgütern 1993/7/EWG am 16.3.1993. Zu ihrer Umsetzung ist ein Zeitraum von neun Monaten geplant, in Deutschland, Belgien und den Niederlanden jedoch 12 Monate.¹³³ Sie legt fest, dass ein Gut zurückgegeben werden muss, wenn der Herkunftsstaat nachweist, dass es sich um einen Staatsschatz handelt, das Gut unter eine der vorgesehenen Kulturgüterkategorien fällt, Bestandteil öffentlicher Sammlungen aus Museumsbeständen, Bibliothekenarchiven oder kirchlichen Einrichtungen ist oder sein Hoheitsgebiet nach dem 1.1.1993 illegal verlassen hat. Es werden zwei Verjährungsfristen ausgesetzt, denen Griechenland nicht zustimmt.¹³⁴ Damit ist eine einklagbare Rückgabepflicht eingeführt.¹³⁵

Ein heute noch nicht gelöstes Problem ist, dass keine allgemein akzeptierte Definition von „nationalem Kulturgut“ vorhanden ist, es besteht nur Einigkeit, dass darunter auch regionales Kulturgut fällt.¹³⁶ Der Begriff kann sich auf das gesamte Staatseigentum beziehen oder auf Gegenstände nationaler Kultur oder Kunst, die eine Rolle für die historische Entwicklung des Mitgliedsstaates spielen. Heute haben die Mitgliedsstaaten allerdings schon die Pflicht, ihre Schutzgesetze und damit den in ihnen enthaltenen Kulturgutbegriff an Art. 30 EGV und den Vertragszielen zu messen. Meistens ist eine weit gefasste Auslegung des Begriffes in Ländern zu beobachten, welche Kulturgüter ausführen und über ein reiches Erbe verfügen, das nur selten erschöpfend erfasst wurde. Eine engere Auslegung ziehen dagegen die Länder vor, die Kulturgüter einführen und über ein weniger reiches Erbe verfügen.¹³⁷

Die Kommission legt am 25.5.2000 einen Bericht dazu vor, auf den der Rat am 31.10.2001 mit einer unterstützenden Resolution antwortet. Das EP fordert die Kommission am 14.6.2001 auf, ein Grünbuch zu erarbeiten, das eine Darstellung der Situation des illegalen Handels mit Kulturgütern, eine Studie zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften durch die Mitgliedsstaaten und den Beitritt der Union zum am 24.6.1995 in Rom unterzeichneten und von Italien initiierten Übereinkommen über die Wiedererlangung gestohlener Kunstwerke enthält.¹³⁸

5. Die Buchpreisbindung

In einigen Mitgliedsstaaten sieht das Gesetz feste Preise für Bücher vor, in anderen gibt es ein Vertragssystem zwischen Verlegern und Händlern, wieder andere haben überhaupt keine Preisregelung. Die Kommission erlaubt solche nationalen Regelungen nur, wenn sie ausschließlich nationale Produkte betreffen. Im allgemeinen bringen die Anhänger fester Buchpreise kulturelle Argumente an, und ihre Gegner behaupten, dass Preisfreiheit die gleichen Ergebnisse erzielen könnte. 1993 wird das Thema zum ersten Mal bei einer informellen Debatte der Kulturminister zur Sprache gebracht: Die meisten Minister äußern Skepsis gegenüber einer gemeinschaftlichen Regelung, geben aber zu, dass sie zur Verwirklichung der Ziele nach Art.128 beitragen würde. Kulturkommissar João de Deus Pinheiro arbeitet nach Rücksprache mit einer Delegation des Europäischen Verlegerverbands, der europaweite Mindestpreise fordert, ein Vorgehen auf Gemeinschaftsebene aus.¹³⁹ Anlässlich des Beitritts Österreichs 1995 gibt die Kommission für zwei Jahre grünes Licht: „Die Preisbindung fördert die Titelvielfalt, ein flächendeckendes Netz von Verkaufsstellen und eine angemessene Lagerhaltung und ermöglicht eine umfassende Versorgung der Bevölkerung mit Verlagserzeugnissen aller Art.“¹⁴⁰ Nach einer Entscheidung des EuGH, nach der einige Auswirkungen des Abkommens über die Buchpreise wettbewerbswidrig sind,¹⁴¹ fordert der Verlegerverband, dass in einem Sprachraum über mitgliedstaatliche Grenzen hinaus grundsätzlich feste und einheitliche Buchpreise gelten sollen, weil die Buchhändler den Wettbewerb immer noch über Dienstleistungen austragen könnten. Die

¹³² Pechtl (1999:98).

¹³³ Agence Europe 17.3.1993.

¹³⁴ Agence Europe 13.11.1992.

¹³⁵ Pechtl (1999:97-100).

¹³⁶ Pechtl (1999:92).

¹³⁷ Pechtl (1999:96).

¹³⁸ Agence Europe 15.6.2001.

¹³⁹ Agence Europe 22.9.1993.

¹⁴⁰ Thomalla (1997:94).

¹⁴¹ Agence Europe 14.12.1996.

österreichisch-deutschen Branchenabkommen sollen von Art. 85 Römische Verträge, der grenzüberschreitende Absprachen zwischen Kartellen innerhalb der Gemeinschaft verbietet, freigestellt werden und unter Art. 128,4 fallen.¹⁴²

Nach Ablauf der Frist 1997 plant Wettbewerbskommissar Karel van Miert, die Buchpreise freizugeben. Er ist der Ansicht, dass die Argumente der Mitgliedsstaaten nicht ausreichen, um eine Ausnahme von Art. 85,3 zu rechtfertigen. Die betroffenen Kulturminister sperren sich dagegen. Der Rat versucht, den Meinungsunterschied beizulegen und fordert die Kommission im Juni 1997 auf, eine Studie zu den Bedingungen in Auftrag zu geben, unter denen die Abkommen im Bereich der festen Buchpreise in grenzüberschreitenden Sprachzonen aufrechterhalten werden können.¹⁴³ Mit Unterstützung des Verlegerverbandes und des Europäischen Schriftstellerkongresses weist der Rat darauf hin, dass Art. 128,4 mit der Forderung, kulturelle Erwägungen bei der Umsetzung der anderen Vertragsbestimmungen zu berücksichtigen, eine neue Situation geschaffen hat.¹⁴⁴

Im Januar 1998 gibt die Kommission die Studie in Auftrag und fordert Deutschland und Österreich in einem Mahnschreiben auf, die Sammelrevers-Vereinbarung¹⁴⁵ durch wettbewerbskonforme Bestimmungen zu ersetzen. Der deutsche Bundesbeauftragte für Kultur Michael Naumann und mehrere Mitgliedsstaaten fordern darauf Erklärungen von der Kommission.¹⁴⁶ Niederländische und deutsche EP-Abgeordnete fragen sie, warum sie die Studie erst sechs Monate nach der diesbezüglichen Forderung eingeleitet hat und warum sie nicht die Ergebnisse abwartet, um eine Entscheidung zu treffen. Sie fordern den Rat auf, die Kommission zur Aussetzung des Verfahrens gegen Deutschland und Österreich aufzufordern, bis die Ergebnisse vorliegen.¹⁴⁷ Der Rat kommt der Forderung nach und bittet die Kommission erneut, Art. 128,4 und das Subsidiaritätsprinzip bei der Prüfung der Sammelrevers-Abkommen zu berücksichtigen.¹⁴⁸ Bei der Abstimmung in der Kommission im Juli 1999 enthält sich van Miert auf Druck von mehreren Seiten, zumal Kommissionspräsident Jacques Santer und Kulturkommissar Marcelino Oreja auf Seite der Verleger stehen.

Die folgende Kommission stellt fest, dass die Buchpreisregelung in den Niederlanden rechtens ist.¹⁴⁹ Im November 1999 treffen sich deutsche und österreichische Verleger mit den neuen Kommissaren für Kultur Viviane Reding und für Wettbewerb Mario Monti und versprechen, konkrete Kompromissvorschläge auszuarbeiten.¹⁵⁰ Darauf fordert das EP-Plenum die Kommission auf, die Buchpreisbindung unangetastet zu lassen und ein System nach französischem Vorbild einzuführen. Die österreichische Abgeordnete Mercedes Echerer meint, dass man den britischen Buchmarkt nicht als Argument gegen die Buchpreisbindung anführen könne, weil er von den USA beherrscht werde.¹⁵¹ Bis Juni 2000 einigen sich Deutschland und Österreich auf ein neues System, das Deutschland feste Preise für nationale Publikationen ermöglicht, die Preise für importierte österreichische Werke dürfen frei festgelegt werden. Dieses System findet die Zustimmung der Kommission.¹⁵² Nach diesem Kompromiss erklären die deutsche Bundesbeauftragte für Kultur Christina Weiss und der französische Kulturminister Jean-Jacques Aillagon bei einem Diskussionsforum auf der Frankfurter Buchmesse, diesen Weg weiterzugehen und sich für den Einheitspreis von Büchern in ganz Europa einzusetzen.¹⁵³

¹⁴² Agence Europe 16.12.1996.

¹⁴³ Agence Europe 7./8.9.1998.

¹⁴⁴ Agence Europe 27.9.1997.

¹⁴⁵ Als Sammelrevers wird die freiwillige Unterwerfung der deutschsprachigen Verleger unter das System der Preisbindung bezeichnet.

¹⁴⁶ Agence Europe 27.5.1998.

¹⁴⁷ Agence Europe 28.2.1998.

¹⁴⁸ Agence Europe 10.2.1999.

¹⁴⁹ Agence Europe 10.9.1999.

¹⁵⁰ Agence Europe 5.11.1999.

¹⁵¹ Agence Europe 18.12.1999.

¹⁵² Agence Europe 23.6.2000.

¹⁵³ Agence Europe 11.10.2003.

6. Artikel 151 und seine rechtlichen Implikationen

Fast alle Abschnitte von Art. 128 wurden in Amsterdam wieder aufgenommen. Die einzige Veränderung ist in Absatz 4: „Die Gemeinschaft berücksichtigt die kulturellen Aspekte in ihren Handlungen nach anderen Verfügungen des vorliegenden Vertrages, um die Vielfalt ihrer Kulturen zu respektieren und zu fördern.“ Die Vielfalt der Kulturen wurde schon in Art. 128 Abs.1 betont. Diese Hinzufügung kann aber für die Anerkennung der kulturellen Verschiedenheit bei Entscheidungen auf anderen Gebieten entscheidend sein.¹⁵⁴

Art. 151 Abs.1 EGVn normiert den kulturellen Auftrag der Gemeinschaft und legt ihr Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten fest. Im Mittelpunkt steht die Wahrung und Förderung der Kulturen der Mitgliedsstaaten. Mit dieser Aussage verbessert sich der Stellenwert der Politikbereiche Bildung und Kultur, wenn es auch nicht gelang, wie beim Umweltschutz ihre Aufnahme in den Katalog der Zielsetzungen der Gemeinschaft in Art. 2 EGVn zu erreichen.¹⁵⁵ In Art. 151 Abs.2 EGVn wird festgelegt, dass die EU im kulturellen Bereich nur unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips aktiv werden, also die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten fördern, deren Tätigkeit unterstützen und ergänzen darf. Oft wird die Ansicht vertreten, dass von einer Ergänzung nur dann die Rede sein kann, wenn es einen Bereich eigenständiger Aktivitäten außerhalb der nationalen Politikbereiche gibt. Andere legen diese Formulierung so aus, dass eine Kulturpolitik der Gemeinschaft nur ergänzend zulässig ist, soweit die Mitgliedsstaaten von ihrer Befugnis keinen Gebrauch machen.¹⁵⁶

Das Subsidiaritätsprinzip hat dem Zweck, konkurrierende Zuständigkeiten zu lösen. Nach Art. 5 Abs. 1 kann die EG nur mit ausdrücklicher Befugnis handeln. Nach Abs. 2 darf die EG in Bereichen, die nicht in ihre eigentliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden, wenn und soweit das Ziel der in Betracht gezogenen Maßnahme auf der mitgliedstaatlichen Ebene nicht ausreichend erreicht werden kann und zu erwarten ist, dass das Gemeinschaftshandeln deutliche Vorteile bringt. Abs. 3 besagt, dass die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das erforderliche Maß hinausgehen dürfen. Nach deutscher und österreichischer Auffassung soll das Subsidiaritätsprinzip nicht nur die Mitgliedsstaaten, sondern auch deren Gebietskörperschaften betreffen, soweit diese nach nationalem Recht eigene Gesetzgebungsbefugnis besitzen.¹⁵⁷

Art. 151 Abs. 2 zählt verschiedene Tätigkeitsbereiche der EG auf, jedoch ist noch nicht geklärt, ob die Liste beispielhaft oder taxativ gemeint ist. Art. 151 Abs. 3 regelt die Kompetenz der EG in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen, insbesondere dem Europarat. Damit wird aber die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten für die auswärtige Kulturpolitik nicht bestritten.¹⁵⁸ Art. 151 Abs. 5 legt das Verfahren nach Art. 251 fest: der Rat beschließt über Fördermaßnahmen organisatorischer und finanzieller Art nach Anhörung des Ausschusses der Regionen einstimmig im Verfahren der Mitentscheidung des EP. Der Rat kann eine Entscheidung also nur dann fällen, wenn ihm das EP nicht mit unqualifizierter Mehrheit widerspricht. Um eine Übereinstimmung der beiden Organe sicherzustellen, wird ein Vermittlungsausschuss eingeschaltet, dem Mitglieder des EP und des Rates angehören.

Die Möglichkeit für ein Tätigwerden der EG auf der Grundlage von Art. 151 ist stark eingeschränkt, da der Rat einstimmig beschließen muss und keinen Handlungsfreiraum zum EP hat. Außerdem kann die EG, weil Harmonisierung ausgeschlossen ist, nur Fördermaßnahmen durchführen. Kulturelle Maßnahmen, die keine bloßen Fördermaßnahmen sind, könnte sie höchstens auf andere Rechtsgrundlagen wie Art. 308 stützen, womit Art. 151 überflüssig wäre.¹⁵⁹

Staatliche Beihilfen für den Kultursektor sind nach Art. 87 Abs. 1 insoweit unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt, als sie den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen. Unter Handelsbeeinträchtigung versteht man jede künstliche Beeinflussung des Handels, also nicht nur die

¹⁵⁴ Sticht (2000:94).

¹⁵⁵ Pechtl (1999:24).

¹⁵⁶ Pechtl (1999:25).

¹⁵⁷ Pechtl (1999:27).

¹⁵⁸ Pechtl (1999:29).

¹⁵⁹ Pechtl (1999:32).

Erschwerung, sondern auch die Erleichterung von Im- und Exporten. Es genügt die Möglichkeit (Eignung) einer Handelsbeeinträchtigung. Unter Umständen können staatliche Kulturfördermaßnahmen alle Tatbestände des Art. 87 Abs.1 erfüllen.¹⁶⁰ Art.87 Abs. 3 lit d legt als Ausnahme fest, dass Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können, „soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbestimmungen nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.“¹⁶¹

Das Diskriminierungsverbot nach Art. 12 EGVn verbietet im Anwendungsbereich jede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, auch für staatliche Leistungen. Es ist eigentlich auf Bereiche der Gemeinschaftskompetenz bezogen, kann aber auch in Gebiete hineinreichen, für die normalerweise die Mitgliedsstaaten zuständig sind, wie die vier Freiheiten. Da Kultur weder allein in die Kompetenz der Gemeinschaft, noch in die der Mitgliedsstaaten fällt, kann das Subsidiaritätsprinzip in der Frage der Zulässigkeit von Diskriminierung hinsichtlich staatlicher Kulturförderungen Lösungen bringen.¹⁶²

7. Kaleidoskop

Seit 1991 fördert Kaleidoskop ganz allgemein kulturelle Zusammenarbeit und die Verbreitung künstlerischer Werke. Nach der Ratifizierung des EU-Vertrages und nach der Einführung der anderen Programme Ariane und Raphael wird sein Gegenstand nach und nach immer stärker begrenzt und präzisiert.¹⁶³ Die Kommission erklärt im Amtsblatt C227 vom 17.8.1994, dass europäisch geprägte Initiativen, die zu einem besseren Verständnis der Kulturen der Mitgliedsstaaten beitragen und an das gemeinsame kulturelle Erbe erinnern, gefördert werden, und zwar in drei Aktionsbereichen: innovative kulturelle Veranstaltungen (Aktion 1), Mobilität und Weiterbildung der Künstler (Aktion 2) und kulturelle Zusammenarbeit über Netzwerke (Aktion 3).¹⁶⁴ Vorrang haben Veranstaltungen, die in Workshops vorbereitet werden und so Organisationen und Künstler stark zusammenarbeiten lassen. In die geförderten Projekte müssen Partner aus mindestens drei Mitgliedsstaaten einbezogen werden. Die betroffenen Bereiche sind darstellende, bildende, angewandte und multimediale Kunst, Buch und Lesen, Architektur, bewegliche und unbewegliche Kulturgüter und Geschichte.¹⁶⁵

1994 stellt Pinheiro im Rat eine vom EP unterstützte Änderung des Programms für den Zeitraum 1996-2000 und seine Ausstattung mit 68 MECU vor, die von den südlichen Mitgliedsstaaten und Irland akzeptiert wird, gegen die sich Briten und Niederländer aber skeptisch zeigen.¹⁶⁶ Die Niederlande sind vor allem mit der Dauer von Kaleidoskop nicht einverstanden und weigern sich bei der Annahme des Gemeinsamen Standpunkts, ihre Zusage zu einem fünfjährigen Programm zu geben.¹⁶⁷ Sie schlagen 26,5 MECU für 3 Jahre vor.¹⁶⁸ Außerdem fordern die Minister die Kommission auf, eine homogenere Definition der zu fördernden Handlungen im Kulturbereich zu liefern. Auch nach Ansicht des Europäischen Forums für Künste und Kulturerbe (EFAH) ist Kaleidoskop in der von der Kommission vorgeschlagenen Form ungenau. Das EFAH ruft zu mehr Transparenz in den Verfahren, zu genaueren Kriterien für die Projekte und strengere Beurteilung auf.¹⁶⁹ Bei der zweiten Lesung des Gemeinsamen Standpunkts des Rates führt das EP die Vorschläge wieder ein, die darauf gerichtet sind, benachteiligten Bevölkerungsgruppen und abgelegenen Regionen besondere Aufmerksamkeit zu schenken und Schulungsmaßnahmen für Künstler aufzunehmen.¹⁷⁰ In der Debatte erinnert die deutsche Abgeordnete

¹⁶⁰ Pechtl (1999:52).

¹⁶¹ Pechtl (1999:57).

¹⁶² Pechtl (1999:61).

¹⁶³ Agence Europe 25.7.1992.

¹⁶⁴ Kulturförderung (1994:2).

¹⁶⁵ Kulturförderung (1994:1).

¹⁶⁶ Agence Europe 10.11.1994.

¹⁶⁷ Agence Europe 21.6.1995.

¹⁶⁸ Rat der Kulturminister (3./4.4.1995:85).

¹⁶⁹ Agence Europe 25.8.1995.

¹⁷⁰ Agence Europe 16.11.1995.

Doris Pack an das schon 1992 von ihr geforderte Statut für Künstler und fordert Oreja auf, es zu verwirklichen.¹⁷¹ Zur Frage der Ausstattung und Dauer wird der Vermittlungsausschuss herangezogen. Schließlich gibt das EP dem Rat nach, aber im Text wird eine Bestimmung eingeführt, nach der die Bestimmung eines neuen Programms möglich ist, das die Erfahrungen aus Kaleidoskop aufgreift. Das soll verhindern, dass das Programm nach drei Jahren abgebrochen und dann auch die Kulturhauptstädte nicht mehr weiter gefördert werden. Das EP und der Rat einigen sich außerdem darauf, dass an Aktion 2 mehr als drei Mitgliedsstaaten beteiligt sein sollen, dass das Programm die Bevölkerung in ihrer sozialen und regionalen Vielfalt ansprechen und Weiterbildung mit einschließen soll, was der Rat abgelehnt hatte.¹⁷²

Ende 1995 sind die inhaltlichen Reformen von Kaleidoskop also beschlossen und enthalten: Erschließung und Verbreitung umfassender Kulturprojekte mit europäischer Dimension und Symbolwirkung wie die Kulturhauptstadt, das europäische Jugendorchester, das europäische Barockorchester oder Projekte von Organisationen wie der Mozart-Stiftung oder der europäischen Theaterunion, Weiterbildungsmaßnahmen für Künstler, ABM im Kulturbereich für Jugendliche, Zugang zur Kultur im Sinne von Zusammenarbeit von Kulturfachleuten oder Behörden, als europaweite Begegnungen oder Studien und Seminare zu spezifischen kulturpolitischen Themen, in Netzwerken ausgeführte Projekte mit mindestens drei Mitgliedsstaaten oder zwei Drittländern und einem Mitgliedsstaat. Von Drittstaaten ausgearbeitete Projekte werden berücksichtigt.¹⁷³

Der Vize-Vorsitzende des Kulturausschusses im EP Daniel Cohn-Bendit kritisiert: „Jeder Experte weiß, dass die EU bis heute keine kohärente Kulturpolitik hat und kaum eine Rolle in der Förderung des europäischen Kulturaustauschs spielt. Das liegt nicht nur an den Regierungen und der Kommission, sondern auch am EP und den Kunstschaffenden selbst. Kein einziges der geförderten Projekte hing in seiner Existenz von Kaleidoskop ab. Das Programm entspricht nicht den realen Bedürfnissen der Kulturschaffenden, sondern fördert nur emblematische kulturelle Veranstaltungen. Vor 1992 lief die Begründung für kulturelle Veranstaltungen unter dem Stichwort „Europa der Bürger“, sie dienten als Propaganda für die EG. Die Kommission und das EP haben sich in Kaleidoskop noch nicht vollständig von dieser Konzeption gelöst.“¹⁷⁴

Im Januar 1996 werden die letzten Uneinigkeiten im Rat bezüglich der Förderfähigkeit der Veranstaltungen am Europatag beseitigt und positiv entschieden.¹⁷⁵ Für den Zeitraum vom 1.1.1996-31.12.1998 bekommt Kaleidoskop also 26,5 MECU. Weil der Vorschlag für ein einheitliches kulturelles Rahmenprogramm erst für Mai 1998 vorgesehen ist, sind mit Ablauf von Kaleidoskop die Zuschüsse für die europäische Kulturhauptstadt nicht mehr gewährleistet. Der Rat hätte die Möglichkeit, die bestehenden Programme zu verlängern oder in Form von Pilotprojekten aktiv zu sein.¹⁷⁶ Gleichzeitig mit der Einigung über das neue Rahmenprogramm „Kultur 2000“ beschließt er, Kaleidoskop bis 1999 zu verlängern.¹⁷⁷ Das EFAH verweist skeptisch darauf, dass über 80% der Bewerbungen für Kaleidoskop abgelehnt werden.¹⁷⁸

8. Ariane

Im April 1993 werden in Kopenhagen eine Kampagne von 18 Monaten für die Förderung von Buch und Lektüre und ein Pilotprojekt zur Förderung der Übersetzung von Literaturwerken, besonders zeitgenössischen Werken der Dramatik eingeleitet.¹⁷⁹ Diese Pilotprojekte kann man als Vorläufer von Ariane sehen, weil sie bereits getrennt von Kaleidoskop erörtert werden.

¹⁷¹ Cohn-Bendit (1995:324).

¹⁷² Agence Europe 9.12.1995.

¹⁷³ Konzept Kaleidoskop und Ariane (1995:126).

¹⁷⁴ Cohn-Bendit (1995:323).

¹⁷⁵ Agence Europe 1.3.1996.

¹⁷⁶ Agence Europe 22.11.1997.

¹⁷⁷ Agence Europe 17.11.1998.

¹⁷⁸ Agence Europe 18.4.1998.

¹⁷⁹ Agence Europe 22.5.1993.

Das EP nimmt am 25.1.1994 einen Bericht über die Gemeinschaftspolitik im kulturellen Bereich an, in dem es unter anderem eine europäische Schriftsteller-Charta und einen Status der Künstler fordert, der den freien Verkehr von Werken und Künstlern und den Wettbewerb zwischen den Produktionen sichert. Es lädt die Kommission dazu ein, über das einzusetzende Verfahren zu diskutieren, um die Vereinbarkeit aller Politikbereiche mit den kulturellen Gegebenheiten zu überprüfen. Darauf antwortet Pinheiro, dass die finanziellen Möglichkeiten es erfordern, Prioritäten zu setzen, kündigt aber an, dass die Kommission bald dem Rat und dem EP ein Programm mit verschiedenen Vorschlägen zur Unterstützung der Übersetzung und des Schutzes des kulturellen Erbes vorlegen wird.¹⁸⁰ Am 10.11.1994 stellt Pinheiro dem Rat einen Vorschlag für das Programm Ariane vor, das für den Zeitraum von 1996-2000 34 MECU bekommen soll. Die Briten fordern, eher bestehende Aktivitäten als emblematische Veranstaltungen zu fördern, und auch die Niederländer sind skeptisch. Die südlichen Mitgliedsstaaten und Irland befürworten die Vorschläge dagegen.¹⁸¹ Der italienische Kulturminister Antonio Paolucci entwickelt sie sogar weiter und schlägt vor, im Rahmen von Ariane Literaturpreise in Europa miteinander kooperieren zu lassen, wie es schon zwischen dem Premio Campiello und dem Prix Medicis geschieht.¹⁸²

Auch bei der folgenden Ratssitzung nach der Prüfung dieses Vorschlags durch den Kulturausschuss des EP sind die Briten von der Zweckmäßigkeit von Ariane nicht überzeugt und erklären sich nur dann zur Zustimmung bereit, wenn das Programm durch eine unzureichende Marktversorgung oder unzureichende Aktionen der Mitgliedsstaaten, um das angestrebte Ziel auf dem Gebiet der Übersetzung zu erreichen, begründet werden kann. Dazu fordern sie eine vollständige Auswertung der kürzlich durchgeführten Pilotvorhaben.¹⁸³ Ratsvorsitz Jacques Toubon schlägt bei der Abstimmung im Rat am 22.6.1995 als Kompromiss eine von 1996-2000 auf 1996-1998 verkürzte Laufzeit vor mit entsprechend verringerten Etats und der anschließenden Möglichkeit, das Programm nach einer Bewertung zu verlängern. Wegen der geforderten Einstimmigkeit kann Ariane jedoch nicht gegen den britischen Widerstand durchgesetzt werden.¹⁸⁴ Der Entwurf ist außerdem Gegenstand der Mitentscheidung mit dem EP.

Angesichts des britischen Vetos prüft die Kommission die Möglichkeit, den Vorschlag auf andere Buchaspekte als die Übersetzertätigkeit auszuweiten, und entwirft ein Konzept aus drei Aktionen: Übersetzungen von Literatur des 20. Jahrhunderts, Theaterstücken und Nachschlagewerken, wobei Werke Vorrang haben, die für ihre Herkunftskultur typisch sind und in eine(r) Minderheitssprache geschrieben oder übersetzt sind (Aktion 1),¹⁸⁵ Unterstützung von innovativen Kooperationsprojekten von europäischem Interesse für die Verbreitung von und den Zugang zu Büchern, die mindestens Partner aus drei Mitgliedsstaaten und vorrangig weniger verbreitete Sprachen einbeziehen (Aktion 2), Weiterbildung für Fachleute der Verbreitung gegenseitigen Wissens und im Vertrieb europäischer Literatur (Aktion 3). Eine Sonderregelung öffnet Ariane für die MOEL und andere Drittländer.¹⁸⁶ Außerdem unterstützt Ariane den jedes Jahr seit 1990 vergebenen Aristeion-Preis (Europäischer Literaturpreis und Europäischer Übersetzerpreis im Wert von je 20.000 ECU).¹⁸⁷ Unter der Voraussetzung, dass die Mittel ausreichen, ist die Kommission auch bereit, das bestehende Pilotprojekt auf 1996 zu verlängern.¹⁸⁸

Bei der Lesung des Gemeinsamen Standpunktes des Rats, der eine Dauer von 2 Jahren (1997-98) und ein Budget von 7 MECU vorsieht, akzeptiert das EP die verkürzte Dauer, fordert aber 10,5 MECU. Deutschland, die Niederlande und Großbritannien sind die Staaten, die die Mittel am geringsten halten wollen.¹⁸⁹ Außerdem besteht das EP auf den spezifischen Aktionen für die weniger verbreiteten

¹⁸⁰ Agence Europe 26.1.1994.

¹⁸¹ Agence Europe 10.11.1994.

¹⁸² Rat der Kulturminister (3./4.4.1995:85).

¹⁸³ Agence Europe 6.4.1995.

¹⁸⁴ Agence Europe 22.6.1995.

¹⁸⁵ Wiesand (2000:48).

¹⁸⁶ Konzept Kaleidoskop und Ariane (1995:127).

¹⁸⁷ Wiesand (2000:47).

¹⁸⁸ Agence Europe 21.10.1995.

¹⁸⁹ Agence Europe 16.12.1996.

Sprachen und wünscht, dass der Übersetzung eine wichtigere Rolle zukommt. Die Kommission ist jedoch gegen die Haushaltserhöhung und jede wichtigere Rolle der Übersetzung, als in ihrem Entwurf steht.¹⁹⁰ Bei einer Ratssitzung im Dezember 1996 wird Ariane kurz andiskutiert, aber der Beginn des Vermittlungsverfahrens mit dem EP über die Fertigstellung des Programms wird auf Januar 1997 verschoben.

Im Rahmen der Pilotaktion Ariane werden im Dezember 1996 noch 139 Projekte für 1996 gefördert, das entspricht 43% der eingegangenen Anträge. Das Europäische Forum für Künste und Kulturerbe (EFAH) kritisiert, dass einige Programme erst ein Jahr vor ihrem Ablaufen wirklich operationell sind. Dafür macht es den Abstimmungsprozess nach der Einstimmigkeit verantwortlich und fordert, statt dessen die qualifizierte Mehrheit einzuführen. Das EFAH beruhigt Deutschland, dass das Mehrheitsprinzip das Vorrecht der Bundesländer im Kulturbereich nicht in Frage stelle.¹⁹¹ Das Europäische Büro für die weniger verbreiteten Sprachen begrüßt Ariane dagegen sehr: es sei das erste EU-Programm, das regionale oder Minderheitensprachen außerhalb der für Sprachminderheiten eingesetzten Haushaltslinie erwähnt.¹⁹²

Im Mai 1997 gibt das EP dem Vorschlag des Rats in bezug auf Dauer und Ausstattung mit der Begründung nach, es ginge ihm nur darum, die erforderliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Beiträgen zu liefern.¹⁹³ Im Juli 1997 stimmt der Rat nach zwei Vermittlungsbegegnungen mit dem EP dem Ariane-Programm zu. EP-Berichterstatterin Nana Mouskouri bedauert, dass das EP es nicht geschafft hat, den Betrag von 10,5 MECU im Rat durchzusetzen, wertet es aber als positiv, dass vor allem kleine Verlagshäuser und Übersetzungen aus weniger verbreiteten Sprachen berücksichtigt werden.¹⁹⁴ Im Amtsblatt L291 vom 24.10.1997 wird der Startschuss für Ariane mit 7 MECU für 1997-98 gegeben. In seiner endgültigen Fassung dient es der Förderung von Übersetzungen literarischer Werke des 20. Jahrhunderts, Theaterstücken und Nachschlagewerken, im Rahmen von Partnerschaften durchgeführten Kooperationsprojekten und einem Beitrag zum Aristeion-Preis für Literatur und Übersetzung.¹⁹⁵ Ende 1998 stimmt der Rat einer Verlängerung von Ariane für 1999 zu, bis Kultur 2000 in Kraft tritt.¹⁹⁶

9. Raphael

Die Kommission plant 1993 die Ausarbeitung einer Mitteilung über das kulturelle Erbe mit den zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten. Anlässlich einer Konferenz über das Erbe, die die Kommission zusammen mit dem belgischen Ratsvorsitz veranstalten will, soll die Synthese der Arbeiten vorgestellt werden. Auf dieser Grundlage will die Kommission im ersten Halbjahr 1994 ein Programm mit konkreten Aktionen im Bereich des Kulturerbes vorlegen.¹⁹⁷ Im Juni 1994 gibt der Rat seine Zustimmung zur Erarbeitung eines Aktionsprogramms im Bereich des Kulturerbes. Die Kommission will bis zum Jahresende einen Vorschlag unterbreiten, der etwas höhere Mittel vorsieht, als sie gegenwärtig für Aktionen in diesem Bereich zur Verfügung stehen.¹⁹⁸ Im März 1995 stellt Oreja der Kommission das Raphael-Programm vor, die sich einverstanden erklärt. Raphael soll als dritte Säule neben Kaleidoskop und Ariane Projekte mit eindeutig europäischem Bezug aus drei Aktionsbereichen fördern: Zusammenarbeit mindestens dreier Mitgliedsstaaten im Erhalt und Schutz des Kulturerbes (Aktion 1), in Erfahrungsaustausch, Weiterbildung und Mobilität der Fachkräfte (Aktion 2) und in der Erschließung des Kulturerbes (Aktion 3).¹⁹⁹ Es sieht 67 MECU für 5 Jahre vor, die auf 300 Projekte in

¹⁹⁰ Agence Europe 1.11.1996.

¹⁹¹ Agence Europe 4.7.1997.

¹⁹² Agence Europe 11.6.1997.

¹⁹³ Agence Europe 29.5.1997.

¹⁹⁴ Agence Europe 28.7.1997.

¹⁹⁵ Agence Europe 31.10.1996.

¹⁹⁶ Agence Europe 18.11.1998.

¹⁹⁷ Agence Europe 22.5.1993.

¹⁹⁸ Agence Europe 20.6.1994.

¹⁹⁹ Schutz des Kulturerbes (1998:100).

allen Disziplinen des Kulturerbes verteilt werden und muss vom Rat und vom EP genehmigt werden.²⁰⁰ Der Ausschuss für kulturelle Angelegenheiten wird darauf ersucht, mit der Prüfung des Vorhabens so rasch wie möglich zu beginnen.²⁰¹ Nach Ansicht des EFAH ist Raphael gut an die Bedürfnisse des Sektors in Europa angepasst.²⁰²

Auf der Ratstagung vom 20.11.1995 gelingt es den Kulturministern nicht, einen gemeinsamen Standpunkt zum Raphael-Programm für den Zeitraum 1996-2000 anzunehmen. Der Rat ist betreffend die Aktivitäten von Raphael zweigeteilt: Die südlichen Mitgliedsstaaten, Irland und Österreich wollen, dass sich das Programm mit großen Restaurierungsarbeiten befasst, Deutschland, Großbritannien und die Niederlande wollen seine Aktion auf den Austausch theoretischer Kenntnisse zwischen den Mitgliedsstaaten beschränken.²⁰³ Abgesehen davon führen die Divergenzen zwischen den Mitgliedsstaaten vorwiegend über die finanzielle Ausstattung des Programms, wobei sich manche Staaten wie Deutschland für ein Budget von 30 MECU aussprechen und Frankreich das als unrealistisch beurteilt.²⁰⁴ Auch auf einem informellen Ratstreffen ein halbes Jahr später fordern Deutschland, die Niederlande und Großbritannien ein niedrigeres Budget als 40 MECU für 1997-2000, während Italien, Griechenland, Spanien, Portugal, Irland und Österreich eine anspruchsvollere Ausstattung verlangen. Nach einigen Verhandlungen zeigt sich Deutschland bereit, 40 MECU zu akzeptieren, allerdings einschließlich der 10 MECU, die 1996 im Rahmen des Pilotprojekts ausgegeben werden. Die südlichen Mitgliedsstaaten akzeptieren dafür, dass Raphael ausschließlich den Austausch theoretischer Kenntnisse fördert. 1996 werden schon 147 Pilotprojekte im Bereich des kulturellen Erbes von 495 eingegangenen Anträgen im Wert von 10 MECU gefördert, davon sieht ein Viertel die Teilnahme von Organisationen aus Drittstaaten und MOEL vor. Der italienische Vorsitz meint, dass man keinesfalls unter 10 MECU pro Jahr gehen darf, und die Kommission ist bereit, das zu akzeptieren.²⁰⁵ Am 11.6.1996 nimmt der Rat einen Gemeinsamen Standpunkt mit 30 MECU für 1997-2000 an, wovon 10 MECU für die ersten beiden Jahre mit einer Zwischenrevision vorgesehen sind.

Im Anschluss daran hat das EP das Wort für die zweite Lesung.²⁰⁶ Es besteht auf 5 Jahren und 86 MECU sowie auf Aktionen für den verbesserten Zugang der benachteiligten Bevölkerungsgruppen zum Kulturerbe. Die Kommission akzeptiert die inhaltlichen Änderungen durch das EP und schlägt 67 MECU für 5 Jahre vor.²⁰⁷ Bei den nächsten Verhandlungen im Rat besteht besonders Deutschland darauf, dass 86 MECU zu viel sind, und blockiert die einstimmige Entscheidung und damit die Vermittlungsrunde mit dem EP.²⁰⁸ Im Juni 1997 ist das EP auch mit dem Betrag des Rats 30 MECU einverstanden, aber nur für zwei Jahre.²⁰⁹ Die Gespräche zwischen EP und Rat sind extrem schwierig. Im September 1997 stimmt das EP dem im Vermittlungsausschuss EP/Rat gefundenen Vorhaben zu. Der Kompromiss sieht zwar 30 MECU vor, die jährliche Verteilung der Gelder wird aber im Rahmen des Haushaltsverfahrens der Haushaltsbehörde überlassen. Da es sich um eine nicht obligatorische Ausgabe handelt, hat das EP einen gewissen Handlungsspielraum. Die Kommission hätte einen viel größeren Haushalt vorgezogen, und Martin Bangemann fragt frech, was das EP wohl täte, wenn man es bitten würde, für die Finanzierung kultureller Aktionen 150 MECU aus dem Haushalt der Gemeinsamen Agrarpolitik abzuwickeln. Er betont, dass man immer noch die engen Zusammenhänge zwischen Kultur als Schaffung von Arbeitsplätzen und Wirtschaft erläutern muss.²¹⁰

²⁰⁰ Agence Europe 30.3.1995.

²⁰¹ Agence Europe 6.4.1995.

²⁰² Agence Europe 26.8.1995.

²⁰³ Agence Europe 21.10.1995.

²⁰⁴ Agence Europe 9.12.1995.

²⁰⁵ Agence Europe 25.4.1996.

²⁰⁶ Agence Europe 11.6.1996.

²⁰⁷ Agence Europe 24.10.1996.

²⁰⁸ Agence Europe 29.5.1997.

²⁰⁹ Agence Europe 28.6.1997.

²¹⁰ Agence Europe 18.9.1997.

10. Kultur 2000

Als erste Überlegungen zu Kultur 2000 kann man den im Rat während einer Entschließung für die Berücksichtigung kultureller Erwägungen in den verschiedenen Politiken der EU vorgebrachten Vorschlag der italienischen Delegation betrachten, ernsthaft über die Idee eines Europäischen Kulturfonds nachzudenken, der die verschiedenen Finanzierungen der EU auf kulturellem Gebiet zusammenfasst. Mit solch einem Instrument könnten die Ausgaben besser verwaltet und neue finanzielle Mechanismen eingeführt werden, um das Zusammenwirken mit dem Privatsektor und den lokalen Organismen zu nutzen. Die Gründung dieses Fonds könnte bei der Festlegung der Haushaltsperspektive der EU für die Zeit nach 1999 vorbereitet werden. Generell reagieren die Minister positiv auf diese Empfehlung, vorausgesetzt, es sind keine neuen Finanzierungen erforderlich.²¹¹ Die Kommission wird darauf eingeladen, diesen Vorschlag zu untersuchen.²¹²

Auf der EP-Sondersitzung im Januar 1997 nehmen die Abgeordneten den Bericht von José Antonio Escudero an, der auf das 1996 vorgelegte Kommissionspapier zur „Berücksichtigung kultureller Aspekte in der Tätigkeit der EG“ antwortet. Er fordert eine Kompatibilitätsklausel, die wie beim Umweltschutz die EU verpflichtet, bei allen Handlungen die Folgen für die kulturellen Ziele zu bedenken. Außerdem sollen die Kulturausgaben der Gemeinschaft erhöht werden, aber nicht, wie von der italienischen Regierung vorgeschlagen, in einen einzigen Fonds eingebunden. Am Prinzip der differenzierten Intervention ist festzuhalten. Die Kulturpolitik soll das Kernstück der EU-Strukturfonds sein, um die kreative Wirtschaft zu stärken und Arbeitsplätze zu schaffen. Das europäische Kulturerbe muss stärker nach außen verbreitet werden. Kommissar Oreja zeigt sich an diesen Vorschlägen sehr interessiert und spricht sich auch für eine stärkere Kulturförderung im Rahmen der Strukturfonds aus. Er kündigt die Ausarbeitung eines Grünbuchs über den Zusammenhang zwischen Kultur und Beschäftigung an, das die Kommission bis Ende des Jahres vorlegen wird. Bereits am 21.1. hat der Rat der EU-Kulturminister in einer Entschließung zum Thema erklärt, dass kulturelle Aspekte bei den EU-Tätigkeiten grundsätzlich berücksichtigt werden müssten, um das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger Europas zu stärken. Um die Auswirkung anderer Politikbereiche auf die Kultur zu überprüfen, sollten kohärente Verfahren entwickelt werden. Als Voraussetzung dafür soll die Kommission dem Rat jedes Jahr über die Kulturverträglichkeit der EU-Politik berichten.²¹³

Auf der Ratssitzung im Juni 1997 wird die Annahme eines globalen Ansatzes in der Kultur, um die relativ bescheidenen Summen zu erhöhen, weiter debattiert. Der italienische Kulturminister und Vizeministerpräsident Walter Veltroni schlägt vor, ein einziges Finanzierungselement zu schaffen, um den Inhalt und die Ziele der Aktionen im Bereich der Kultur neu zu definieren. Das neue Instrument soll die Form eines europäischen Fonds, eines Rahmenprogramms oder eines integrierten Programms annehmen. Der Rat fordert nun die Kommission auf, bis zum 1.5.1998 Vorschläge zu unterbreiten, die die Einführung eines einzigen Finanzierungsinstrumentes ermöglichen. Der einzige davon ausgeschlossene Bereich ist die Audiovision, die über ihre eigenen Instrumente verfügt.²¹⁴

Die Kommission stimmt im Mai 1998 einem Vorschlag für ein Programm namens Kultur 2000 zu, der 167 MECU für 2000-2004 vorsieht. Die Summe ist das Ergebnis von wochenlangen Verhandlungen zwischen Haushaltskommissar Erkki Liikanen, der 135 MECU anbietet, und Oreja, der über 200 MECU verlangt. Das Programm soll die kulturellen Aktionen der EU rationalisieren und an die Stelle von Kaleidoskop, Ariane und Raphael treten. Es enthält drei große Aktionswege: von Netzwerken organisierte langfristige Unterstützung von Koproduktionen und Verkehr von Werken und Künstlern (Aktion 1), etwa 20 großangelegte Aktionen pro Jahr wie die europäische Kulturhauptstadt oder das Festival der lebenden Künste im Land, das den Ratsvorsitz innehat (Aktion 2) und Förderung neuer Kreative- und Ausdrucksformen wie „Kultur und Vorstadt“ zur sozialen Integration oder Multimedia-

²¹¹ Agence Europe 16.12.1996.

²¹² Agence Europe 28.9.1996.

²¹³ Stellung von EP und Rat (1997:154).

²¹⁴ Agence Europe 27.9.1997.

Mittel (Aktion 3).²¹⁵ Über die drei Aktionsbereiche hinaus enthält Kultur 2000 Leitlinien, mit denen kulturelle Aspekte in anderen EU-Politikbereichen verankert werden sollen, wie im Urheber- und Steuerrecht, im grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr, in der Regional- und Sozialpolitik und in den Programmbereichen Bildungs- und Informationsgesellschaft.²¹⁶

Der Deutsche Kulturrat beklagt trotzdem, dass die EU den Sachverstand der meisten grenzüberschreitenden Kulturaktivitäten, die bei den Kommunen, Vereinigungen und der Kulturwirtschaft liegen, nicht berücksichtigt. Eine neutrale Evaluierung oder Einbeziehen von ihnen in Projekte sei nicht vorgesehen. Kultur 2000 begünstige trotz einiger Reformen der Förderstruktur primär staatsnahe Großprojekte und weniger individuelle künstlerische Beiträge.²¹⁷

Der Rat einigt sich im November 1998 über den Inhalt von Kultur 2000, mit niederländischem und britischem Vorbehalt gegen den zu hohen Betrag von 167 MECU. Italien, Griechenland, Spanien und Irland halten den Betrag für zu niedrig, sind aber bereit, ihm zuzustimmen. Die Niederlande beantragen die Bildung eines Expertenausschusses, der Empfehlungen zu den Finanzierungsanträgen formulieren soll, wenn die Kommission im Rahmen von Kultur 2000 Beiträge gewährt. In diesem Punkt wird ein Kompromiss erzielt.

Der EP-Kulturausschuss hat unter Leitung von Nana Mouskouri in der ersten Lesung das Programm Kultur 2000 völlig umgearbeitet. Sein Haushalt von 250 MECU soll auf sechs Bereiche aufgeteilt werden: 35% für das Kulturerbe, 16% für die Musik, 9% für das Schauspiel (Tanz und Theater), 9% für die Literatur, 7% für die darstellende Kunst und 4% für andere künstlerische Ausdrucksformen. So soll die angemessene Förderung kleiner Projekte gewährleistet werden. Die vom Rat vorgesehene Programmstruktur würde kleinere Projekte durch die hohe Mindestfördersumme von 200.000 Euro pro Antrag diskriminieren. Darauf warnt Oreja vor einer drohenden Verzettelung und argumentiert, dass je größer die Antragsvolumen sind, um so weniger Geld von der Verwaltung verschlungen wird und umso mehr für die Kultur bleibt.²¹⁸ Das EP spricht sich außerdem für einen neuen Programmtitel aus: es soll von „Kulturpolitik“ und nicht von „kultureller Zusammenarbeit“ die Rede sein. Angesichts der Bedürfnisse des Sektors sei es angebracht, die Grundlagen einer echten Kulturpolitik in enger Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten und der Kommission und durch einen breiten Zugang auf lokaler Ebene zu schaffen. Oreja meint dazu, dass dieser Vorschlag zu begrüßen sei, dass beim gegenwärtigen Stand der Verträge aber jeder Bezug auf eine Kulturpolitik unmöglich wäre. Was die festgelegte Finanzausstattung für jeden einzelnen Sektor betrifft, würde sie zu starke Zwänge bei der Verwaltung des Programms nach sich ziehen.²¹⁹

Der Rat soll am 17.11.1998 über den Gemeinsamen Standpunkt abstimmen, der 167 MECU für 2000-2004 vorsieht. Dabei müssen die Niederländer ihre Regierung befragen, bevor sie ihre Zustimmung geben können. Die Regierung erteilt ihre Zustimmung aus folgenden Gründen nicht: Solange die gesamte Finanzierung der EU ab dem Jahr 2000 nicht geklärt ist, verweigert sie jede Zustimmung zu einem höheren Budget als 90 MECU für fünf Jahre. Damit kann keine Einstimmigkeit erzielt werden. Der gesamteuropäische Dachverband kultureller Nichtregierungsorganisationen „Europa nostra“ appelliert an den niederländischen Regierungschef Wim Kok, seine Zustimmung zu Kultur 2000 zu geben, und an den österreichischen Ratsvorsitz, es müsse unbedingt vermieden werden, dass die wirtschaftliche Integration der kulturellen Vielfalt Europas schade. Schutz und Aufwertung des Kulturerbes seien ein wesentliches Element der Lebensqualität, darum sollten sie mehr Priorität und Mittel bekommen und 250 MECU seien das Minimum.²²⁰ Auch das EFAH hält 167 MECU und die vom EP vorgesehenen 250 MECU für unzureichend. Letzterer Betrag ist nur dann akzeptabel, wenn er ausschließlich für Aktionen des Programms und nicht für Verwaltungsausgaben verwendet wird.

Der Kultursprecher der deutschen Bundesländer auf EU-Ebene Hans Zehetmair bezeichnet die Verhandlungen als ernüchternd und meint, dass aufs Jahr umgerechnet sogar die Bayrische Staatsoper

²¹⁵ Agence Europe 7.5.1998.

²¹⁶ Bündelung der Kulturpolitik (1998:100).

²¹⁷ Wiesand (1998:88).

²¹⁸ Ernüchterung um Kultur 2000 (o.J.:114).

²¹⁹ Agence Europe 7.11.1998.

²²⁰ Agence Europe 18.11.1998.

mehr erhalte. Auch der österreichische Ratsvorsitz Wittmann nennt den Gesamtetat von Kultur 2000 lächerlich. Nachdem sich 14 EU-Staaten mit Mühe auf den niedrigen 5-Jahres-Etat von 167 Mio. Euro einigen, sperren sich die Niederlande gegen den ihrer Ansicht zu hohen Gesamtetat und fordern eine Reduzierung um 27 Mio. Im Juni 1999 stimmen die Niederlande dem ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen Betrag von 167 MECU für 2000-2004 unter dem Vorbehalt zu, dass der Betrag während der Vermittlung mit dem EP nicht erhöht wird. Damit nimmt der Rat den Gemeinsamen Standpunkt an und das Programm kann zur zweiten Lesung ins EP gehen.²²¹

Im Dezember 1999 findet der Vermittlungsausschuss EP/Rat eine Einigung von 167 MECU für den 1.1.2000-31.12.2004. Kultur 2000 hat sechs spezifische Ziele: gegenseitige Kenntnis der Kultur und Geschichte der europäischen Völker, Kreativität und Austausch von Künstlern und Kunstwerken, Förderung kultureller Vielfalt, Beitrag der Kultur zum sozio-ökonomischen Wachstum, Bekanntmachung des Kulturgutes mit europäischer Dimension und Verbreitung europäischer Kulturen in Drittstaaten. Bis zu 45% des Budgets dürfen in innovative oder experimentelle Aktionen fließen, mindestens 35% müssen mehrjährigen Aktionen von Netzwerken zur Verfügung stehen. 10% sollen in europäisch oder international ausgerichtete spezielle Kulturveranstaltungen fließen und 10% sollen Kontaktstellen, also an der Programmdurchführung und an Informationsaustausch mitwirkenden Büros zugute kommen. Lange schon bestehende Maßnahmen wie das Europäische Jugendorchester, das Europäische Barockorchester, das Théâtre de l'Europe und das Europalia-Festival in Brüssel, das jedes Jahr ein anderes Land vorstellt, werden ins Programm integriert.²²²

Die Kommission hat sich verpflichtet, spätestens am 30.6.2002 einen Bericht zur Arbeitsweise des Programms und eine Evaluierung der vorhandenen Finanzmittel mit einem Revisionsvorschlag vorzulegen. Diese hat das EP den vom Rat vorgeschlagenen Betrag akzeptieren lassen.²²³ Am 24.1.2000 nimmt der Rat die Entscheidung offiziell an, und das EP schließt sich zwei Wochen später gemäß dem Mitentscheidungsverfahren an. Reding schließt eine Aufstockung des Haushalts nach zwei Jahren Laufzeit nicht aus. Einige Abgeordnete fordern, die Abstimmungsregeln im Rat für die Genehmigung solcher Programme zu verändern, weil so der Verhandlungsspielraum des EP trotz Mitentscheidungsverfahren gering ist.

Nun kann die Kommission zur Auswahl der förderfähigen Projekte übergehen.²²⁴ Im Rahmen von Kultur 2000 werden insgesamt 55 Projekte mit je 6 MECU gefördert. Die Projekte sind in drei Kategorien unterteilt. Für Aktion 1, „kulturelle Maßnahmen zur Erprobung der Durchführbarkeit von spezifischen und innovativen Maßnahmen“ werden 42 Projekte ausgewählt, wie „Young Internet Translators for the Millennium“ des British Council. Für Aktion 2, „Maßnahmen zur Vorbereitung des Abschlusses von Abkommen über eine grenzübergreifende, strukturierte und mehrjährige kulturelle Zusammenarbeit“ werden 10 Projekte ausgewählt, wie „Euroclio- Für eine europäische Geschichte“ der Association Internationale des Musées d'Histoire de France. Aktion 3 umfasst „Initiativen, die die Organisation spezifischer kultureller Ereignisse mit einer europäischen oder internationalen Dimension erproben sollen.“ Dafür werden drei Projekte ausgesucht, die den 250. Geburtstag Johann Sebastian Bachs im Blick haben und seine Werke in Europa bekannt machen sollen.²²⁵

Auf einer informellen Ratssitzung mit Kommissarin Reding im Dezember 2001 beschließen die Minister, gleich mit der Ausarbeitung eines Nachfolgeprogramms für Kultur 2000 zu beginnen, anstatt damit bis 2004 zu warten. Sie wollen nicht riskieren, dass am 1.1.2005 wegen der Europawahlen kein neues Programm beginnt. Die Minister sind sich einig, das neue Programm nicht nach dem Modell von Kultur 2000 auszuarbeiten. Die Mehrheit ist von Kultur 2000 enttäuscht, weil nur 20-30% der Anträge gefördert werden und weil es viel zu allgemein ist. Reding hält letzteres für einen Vorteil, weil so mittel- und langfristige Aktionen und große Projekte gefördert werden. Die wenigen Befürworter von Kultur 2000 stimmen ihr zu, dass Kultur 2000 die Vielfalt der Künste und interdisziplinäre Projekte berücksichtigt, anstatt sie in verschiedenen Programmen zu trennen. Die mehrjährigen Projekte von

²²¹ Agence Europe 25.6.1999.

²²² Wiesand (2000:48).

²²³ Agence Europe 11.12.1999.

²²⁴ Agence Europe 5.2.2000.

²²⁵ Start Kultur 2000 (2000:117).

Teil 1 seien ein Schritt zu wirklicher Netzwerkbildung und Kontinuität. Außerdem könnten so mehr Mittel für kleine spezifische Projekte gegeben werden, die früher gar nicht berücksichtigt wurden.²²⁶ Die Vertreter kleiner Staaten wenden ein, dass ihre Kulturschaffenden nicht mehr teilnehmen könnten, wenn große Projekte vorwiegen. Sie verlangen, im nächsten Jahr die Bündelung mehrerer kleiner Projekte zu ermöglichen.²²⁷

Das EP nimmt im März 2002 den Bericht von Vasco Graça Moura zur Durchführung von Kultur 2000 an, in dem eine Stabilisierung und eine zufriedenstellende Ausrichtung der Programmziele verlangt werden. Das EP bedauert das chaotische Programmmanagement der ersten beiden Jahre. Reding rechtfertigt das chaotische Management damit, dass die Finanzminister kein Geld ausgeben wollen, versichert aber den Abgeordneten, die sich über die Auslastung des Programms Sorgen machen, dass das gesamte Budget effektiv ausgegeben wird. Außerdem wurde Kultur 2000 zwischen 2000 und 2001 auf neun Beitrittsländer ausgedehnt, die 12% der Gesamtausstattung erhielten. Auf Kulturebene sei die Erweiterung schon im Gange.²²⁸

Im Mai 2002 stimmt der Rat dem Vorschlag der Kommission zu, Kultur 2000 bis 2006 zu verlängern. Die Kommission hält das für die beste Lösung, um die kulturellen Maßnahmen im Umfeld der Erweiterung und der baldigen Revision des Vertrags zu konsolidieren. Die Minister kommen überein, dass eine Verlängerung des Programms erlauben würde, ein neues Instrument auf der Grundlage einer Bewertung der Ergebnisse auszuarbeiten. Vorgesehen sind drei Phasen: Ausarbeitung eines Vorschlags für die Verlängerung von Kultur 2000 mit möglichen Änderungen, parallel dazu Vorbereitung von Pilotprojekten, die im nächsten Programm enthalten sein werden, konkrete Vorbereitung einer Grundlage für ein neues, verbessertes und ehrgeizigeres Programm.²²⁹

Auf der Ratssitzung vom 25.11.2003 beraten die Minister über die Zukunft des Programms von 2007-2013 und einigen sich auf einen erleichterten Zugang der Beitrittskandidaten zu den europäischen Kulturprogrammen und auf eine kulturelle Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Reding kündigt an, dass die Kommission im ersten Quartal 2004 einen Empfehlungsvorschlag für ein Programm im Zeitraum 2007-2013 unterbreiten wird.²³⁰

²²⁶ Sticht (2000:57).

²²⁷ Agence Europe 8.12.2001.

²²⁸ Agence Europe 4.3.2002.

²²⁹ Agence Europe 24.5.2002.

²³⁰ Agence Europe 26.11.2003.

Empirischer Teil II - Die Kulturpolitik der Mitgliedsstaaten

1. Deutschland

Herrschender Kulturbegriff: Seit Immanuel Kant besteht der Gegensatz zwischen Kultur und Zivilisation. Unter Kultur versteht man höhere, vom Alltagsleben getrennte Handlungen, unter Zivilisation alle anderen Gebiete, auch die Politik.²³¹ Auch Thomas Mann trennt zwischen englisch-französischer mechanischer, moderner Zivilisation und tiefer deutscher Kultur.²³² Der moderne Staat versteht es als Ziel, als Kulturstaat ein freies künstlerisches Leben zu unterstützen. Kunstfreiheit bedeutet nicht nur Schutz vor Staatseingriffen, sondern verlangt auch Handlungen vom Staat.²³³ In Deutschland dient der Kulturstaat vor 1871 und nach 1949 als Politikersatz und als Katalysator für das Nationalgefühl. Die Formel „Kunst und Kultur“ ist typisch deutsch, so wie der Begriff „Kulturstaat“. Obwohl er kein Staatsziel im GG ist, wird er 1990 in Art. 35 des Einigungsvertrags aufgenommen. Im Gegensatz zu Großbritannien ist selten von „Kunstpolitik“ die Rede. Die Architektur und Städteplanung wird in Deutschland im Gegensatz zu anderen Staaten nicht zur Kulturpolitik gerechnet.²³⁴

Geschichte: Nach der deutschen Einigung 1871 bleiben kulturelle Fragen Angelegenheiten der kleinen Fürstentümer, die auswärtige Kulturpolitik Sache des Reiches. Ohne explizite Berechtigung durch die Verfassung unterstützt das Reich einige Einrichtungen von nationaler Bedeutung, wie das Germanische Nationalmuseum in Nürnberg. Die Weimarer Verfassung erweitert zwar die Kompetenzen der Zentralregierung, behält aber die föderale Struktur bei. Die Länder und Städte übernehmen die Theater und Museen ihrer früheren Fürstentümer.²³⁵

Wie fast alle Aspekte des öffentlichen politischen und gesellschaftlichen Lebens steht nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches die Kulturpolitik unter dem Einfluss der Alliierten. Die von ihnen eingeleiteten Maßnahmen zur Dezentralisierung legen den Grundstein für den Kulturföderalismus.²³⁶ Das GG legt in Art.5 Abs. 3 Satz 1 die Grundlagen für die Förderung von Kunst und Kultur durch den Bund fest: „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei.“ Nach BVG-Rechtsprechung bedeutet das nicht nur Freiheit von staatlichen Eingriffen, sondern auch die Verpflichtung zur Pflege des Erbes und zur aktiven Förderung der Fortentwicklung von Kunst und Kultur. Die sich allmählich im Deutschen Städtetag reorganisierenden Kommunen verhindern die von den USA und Großbritannien favorisierte Privatisierung des Kulturlebens²³⁷ und bekennen sich nachdrücklich zur Kulturpolitik als verpflichtendem Element kommunaler Politik. Sie bleiben einem rückwärtigen Kulturverständnis verhaftet. Einen Beleg dafür liefert der Beitrag des Vorsitzenden des DST-Kulturausschusses: „An der Spitze der Kulturarbeit unserer Städte steht die Kulturpflege im Sinne der Wahrung, Erhaltung und Mehrung der uns anvertrauten Kulturgüter. Sie bilden als Gottesgeschenke den Glanz unseres Lebens.“²³⁸

Um die gemeinsamen supraregionalen Interessen zu regeln, wird 1948 die Kultusministerkonferenz einberufen. Die Arbeit wird in Komitees und Ausschüssen ausgeführt, wie z. B. der Ausschuss der Künste mit den Unterausschüssen Film und Museen. Die KMK verfügt über ein eigenes Budget, das ihr erlaubt, supraregionale Projekte zu subventionieren. Sie hat ab 1949 ein ständiges Sekretariat in Berlin.²³⁹

In den 50er Jahren wird Kultur mit der Tätigkeit von Künstlern und Literaten und Kulturpolitik mit Bildungspolitik und Kulturverwaltung gleichgesetzt. Die öffentliche Hand verhält sich hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung von Kulturpolitik neutral. Kunst ist nicht nur staatsfrei, sondern wird fast als

²³¹ Ismayr (1987:49).

²³² Schäfers (1998:73).

²³³ Ismayr (1987:47).

²³⁴ von Beyme (1998:7).

²³⁵ Ismayr (1987:45).

²³⁶ Shaw (1997:28).

²³⁷ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:12).

²³⁸ Shaw (1997:30).

²³⁹ Sticht (2000:69).

religiös verehrt. Durch den „kulturellen Sonderweg“ will man sich gegen Frankreich und Großbritannien abgrenzen.²⁴⁰ Die Gesellschaftsenthobenheit und Abstraktheit der Kultur scheint eine Garantie vor drohendem Rückfall in Blut- und Boden-Bindungen. Die affirmative Kulturpolitik entspricht dem breiten Wunsch nach erhabenen Erlebnissen, die den schwierigen Alltag vergessen lassen. Richtungsweisend für diese Zeit sind die 1952 vom Kulturausschuss des Deutschen Städtetages verabschiedeten „Leitsätze zur kommunalen Kulturarbeit“, die sogenannten Stuttgarter Richtlinien.²⁴¹ 1952 ist die Konstituierung der Kulturabteilung im Bundesministerium des Innern abgeschlossen. Ihr sind die Bundeszentrale für Heimatdienst (die spätere Bundeszentrale für politische Bildung) und das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen unterstellt.²⁴² Mehrere Bundesministerien haben Abteilungen für bestimmte Kulturbereiche, wie das Außenministerium für Audiovisuelles, Kino, Forschung und die Sprachvermittlung im Ausland, das Innenministerium für allgemeine Kulturprojekte, Schutz der Denkmäler, des mobilen Kulturgutes, der Archive und Bibliotheken, Theater, Autorenrechte, Absicherung der Künstler, Literatur, Musik und bildende Künste, das Justizministerium für Steuerfragen im kulturellen Bereich und das Bildungs- und Wissenschaftsministerium für die Lehre von Kunst. Der Bund kann unabhängige Bundesorgane und Anstalten des öffentlichen Rechtes schaffen, die ihm direkt untergeordnet sind, wie die Bundesarchive, die Konrad-Adenauer-Stiftung oder das Bundespostmuseum. Er kann auch privatrechtliche Bundesverwaltungen wie das Goethe-Institut oder den DAAD gründen und zu 90% finanzieren. Die Kultusministerien der Länder haben die gesamte Kompetenz für Museen, Orchester, Theater und Bildung.²⁴³ Seit 1951 fördert das Innenministerium Filmvorhaben und verleiht den Deutschen Filmpreis und den Deutschen Kurzfilmpreis. Das Leipziger Festival für Dokumentar- und Animationsfilm und das Kinderfilmfestival in Gera gehören zu den regelmäßig geförderten Filmveranstaltungen.²⁴⁴

Das Engagement des Bundes wird von den Ländern nicht immer akzeptiert. Die Gründung der Stiftung Preußischer Kulturbesitz durch den Bund 1957 führt zu Klagen einiger Länder vor dem BVG.²⁴⁵ Die Stiftung bekommt die Kulturgüter des ehemaligen Landes Preußen mit dem Auftrag übertragen, sie bis zu einer Neuregelung nach der Wiedervereinigung zu bewahren, zu pflegen und zu ergänzen. Zuerst beteiligen sich nur wenige Länder an der Stiftung, seit 1974 alle, seit 1993 auch die neuen. Der Bund beteiligt sich an den Betriebskosten mit 75%, den Rest tragen die Länder.²⁴⁶

Die Idee, ein Bundeskultusministerium zu schaffen, bleibt die ganzen 60er Jahre lang im Gespräch. 1965 entsteht der Bundestagsausschuss für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik sowie ein Ausschuss für Kulturarbeit, der von Bund, Ländern und Gemeinden getragen wird und planen und koordinieren soll. Die KMK und die entsprechenden Bundesorgane lehnen den Vorschlag des Städtetages, einen zentralen Kulturrat zu gründen, ab.²⁴⁷ 1965 versucht der DST mit der Tagung „Kultur bildet Gesellschaft - Gesellschaft bildet Kultur“, auf die durch das Wirtschaftswunder ausgelösten Veränderungen zu reagieren und Kultur als notwendigen Bestandteil von Gesellschaftspolitik zu verankern. Die Einbettung von Kultur in Stadtplanung und die Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen wird angesprochen.²⁴⁸

Zu Beginn der 70er Jahre setzt eine kulturpolitische Reformdiskussion ein, deren Ausgangspunkt die Kritik an der auf den traditionellen Hochkulturkanon fixierten Kulturpolitik darstellt. Statt retrospektiver Kulturpflege wird prospektive Kulturarbeit als die den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angemessene kulturpolitische Strategie propagiert. Die Reformanstrengungen der folgenden Jahre werden mit Schlagwörtern wie „Neue Kulturpolitik“ und „Soziokultur“ verknüpft.²⁴⁹ Neue Kulturpolitik soll ausgehen von einem erweiterten Kulturbegriff, der die Trennung zwischen

²⁴⁰ Fuchs (1998:235).

²⁴¹ Shaw (1997:28 ff.).

²⁴² Heckel/ Kessler/ Ulle et al. (1987:57).

²⁴³ Sticht (2000:70).

²⁴⁴ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:45).

²⁴⁵ Ismayr (1987:52).

²⁴⁶ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:38).

²⁴⁷ Heckel/ Kessler/ Ulle et al. (1987:148).

²⁴⁸ Shaw (1997:32).

²⁴⁹ Shaw (1997:33).

Kunst und Alltag aufhebt und aktiv auf die Lebensverhältnisse der Bevölkerung Bezug nimmt. Kulturelle Angebote sollen für alle verfügbar und von allen zu gestalten sein. Statt passiver Rezeption sind Partizipation, Kommunikation und Integration die Schlüsselbegriffe der Neuen Kulturpolitik.²⁵⁰

Die Neue Kulturpolitik enthält zum ersten Mal Bemühungen um eine theoretische Begründung der Formen in Schriften wie „Prioritäten für eine neue Kulturpolitik“ (Schwencke 1972) „Perspektiven kommunaler Kulturpolitik“ (Hoffmann 1974) und „Kultur für alle“ (Hoffmann 1979).²⁵¹

Seit 1970 sammelt der Bund Werke zeitgenössischer deutscher Künstler, die an repräsentativen Orten ausgestellt werden. Auf der Kunstmesse Art Cologne unterstützt das Bundesinnenministerium ein Förderprogramm für junge Künstler. Es fördert Musikveranstaltungen mit gesamtstaatlicher und internationaler Bedeutung, der Spitzennachwuchs, das musikalische Erbe und das zeitgenössische künstlerische Schaffen. Der Deutsche Musikinstrumentenfonds, der gemeinsam mit der Stiftung Musikleben gegründet wurde, leiht jungen Musikern hochwertige Instrumente.²⁵²

Auf seiner Hauptversammlung 1973 verabschiedet der DST die Entschließung „Bildung und Kultur als Element der Stadtentwicklung“. Darin wird ein Verlust an Umwelt und Wohnqualität als Ergebnis des raschen ökonomischen und technischen Strukturwandels konstatiert: „Die Stadt droht ihre menschlichen Züge und damit die Eigenschaften zu verlieren, die sie einst anziehend und begehrt gemacht haben“. Daher sei eine Gegensteuerung notwendig, in der „Arbeit, Wohnen und Freizeit wieder miteinander verbunden werden“. Dies ließe sich nur erreichen, wenn „Bildung und Kultur zu einem unverzichtbaren Element der Stadtentwicklung werden.“²⁵³

Seit den Regierungserklärungen von 1973 und 1976 verpflichtet sich der Bund verstärkt in Kunst und Kultur, besonders was die Finanzierung verschiedener Institutionen betrifft. Er rechtfertigt sein wachsendes Interesse an Kultur mit seiner Verantwortung für allgemeine nationale kulturelle Repräsentation.²⁵⁴ 1973 entwickelt Willy Brandt die Idee einer Nationalstiftung als Förderinstrument für Künste und Künstler. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern ist so gespannt, dass das Projekt nicht verwirklicht werden kann. Es gibt Befürchtungen, die Dominanz der Länder könnte durch das kulturelle Engagement des Bundes in Gefahr geraten, obwohl der Anteil des Bundes an den Kulturausgaben dauernd 5% beträgt, der der Länder 35% und der der Kommunen 60%.²⁵⁵

1976 wird die Kulturpolitische Gesellschaft gegründet. Sie baut auf den kulturellen Resolutionen des Europarats und der UNESCO von 1976 auf. Die verschiedenen Aspekte menschlichen Lebens werden aus der Sichtweise ihrer Interaktion betrachtet. Nicht nur die unmenschliche Städteplanung, auch die Umweltschäden und die zunehmende Einschränkung der Kompetenzen der Gebietskörperschaften werden angeprangert. Die Bürgerinitiativen für diese Ziele außerhalb der etablierten Parteien vermehren sich.²⁵⁶

Die Länder verteidigen ihre kulturelle Selbstbestimmung gegenüber dem Bund und die Städte gegenüber dem Land mit den gleichen Argumenten. Jahrelang wehren sich die Städte gegen die wachsenden Übergriffe gegen ihre Entscheidungskompetenz durch detaillierte Gesetzesregelung und zielgerichtete Zuteilung von Provinzhilfen. Dazu zitieren sie Art. 28 II GG. Der DST behauptet, dass sich die Städte nur von zu großer Regulierung durch die Länder befreien können, wenn sie sich zu einer langfristig angelegten Kunst- und Kulturpolitik verpflichten. Es herrscht die Meinung vor, dass Kulturpolitik eine freiwillige Ausübung der Selbstregierung ist und keine Pflicht. Dagegen meint der DGB 1981, dass auch Selbstregierung ohne rechtliche Verankerung eine Pflicht werden kann, wenn sie von der Mehrheit der Bürger unterstützt wird.²⁵⁷

Parallel zur Zunahme der Nutzung kultureller Angebote steigt die Anzahl eindeutig abgegrenzter Kulturteile in deutschen Wahlprogrammen. In den 60er Jahren werden die Kulturteile deutscher Wahlprogramme, wenn vorhanden, von Bildung, Wissenschaft und Forschung dominiert. Später

²⁵⁰ Shaw (1997:34).

²⁵¹ Wagner (1998:227).

²⁵² So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:46-50).

²⁵³ Shaw (1997:35).

²⁵⁴ Ismayr (1987:52).

²⁵⁵ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:14 f.).

²⁵⁶ Ismayr (1987:49 f.).

²⁵⁷ Ismayr (1987:48).

gewinnen künstlerisch-kulturelle Bereiche an Gewicht.²⁵⁸ Die Kulturteile der SPD sind sehr unterschiedlich, allerdings spielen Sicherheit, Solidarität und die fürsorgende Rolle des Staates durchgehend eine Rolle. Bei der CDU wird der Zusammenhang zwischen Kultur und Bildung stärker betont als bei anderen Parteien. Auch kulturelle Traditionen, das Kulturerbe und Geschichte sind wichtig, dagegen werden zeitgenössische Entwicklungen, Kulturindustrie und Medien eher vernachlässigt. Am häufigsten findet man eigene Kulturabschnitte bei der FDP, wegen des Wählerpotentials in sozial besser gestellten Schichten. Später wird den zeitgenössischen Kunstströmungen viel Beachtung geschenkt, erst seit kurzer Zeit auch dem Kulturerbe.²⁵⁹

Der programmatische Überschwang der 70er Jahre wird in den 80er Jahren von einer pragmatischen Orientierung abgelöst. Der Regierungswechsel 1982 durch die Koalition CDU/ FDP führt jedoch nicht wie erwartet zu einschneidenden Kürzungen in der Kultur. Statt dessen hat der Begriff Kultur Hochkonjunktur, was an der verstärkten Würdigung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Sekundärfunktionen liegt. Postmaterialistische Werte wie Selbstentfaltung werden wichtiger als die traditionellen Arbeitstugenden Leistung und Disziplin. Damit wird Kultur als Bereitstellung kompensatorischer Freizeitbeschäftigungen aufgewertet. Zentrale Stichwörter sind Umwegrentabilität, Standort- und Imagefaktor. Besonders Lothar Späth und Kurt Biedenkopf betonen die Bedeutung von Kultur für die Entwicklung von Kreativität und geistiger Flexibilität, Eigenschaften, die in der künftigen Informations- und Dienstleistungsgesellschaft wichtiger würden. Damit verändert sich der gesamtgesellschaftliche Stellenwert von Kultur, sie rückt von der Randlage ins gesellschaftliche Zentrum.²⁶⁰ Nach und nach ändern sich auch die konkreten Handlungen, die Tendenz geht zu aufwendigen, imagerächtigen Großveranstaltungen, teuren Neubauten und Erlebniskultur, für die keine theoretische Begründung nötig ist.²⁶¹

Die gestiegene Bedeutung von Kulturpolitik als imagerächtigen Politikfeld spiegelt sich in den Regierungs- und Parteienaktivitäten auf Bundesebene wider. In der Koalitionsvereinbarung kündigen CDU und FDP an, die Förderung von Kunst und Kultur von Bundeseite zu verstärken. Die anschließenden Kulturdebatten des Bundestages über die Kulturpolitik des Bundes (1984 und 1986) stellen eine Neuigkeit in der Parlamentsgeschichte dar. Den Schwerpunkt dieser Aussprachen bilden jedoch nicht die unmittelbaren kulturpolitischen Aktivitäten des Bundes, sondern die Erörterung indirekter, besonders steuerpolitischer Maßnahmen, die das kulturelle Leben in der BRD fördern sollen. Dabei sind die Unterschiede zwischen christdemokratischem und sozialdemokratischem Kulturverständnis deutlich erkennbar. Alfred Dregger (CDU): „Künstler und Wissenschaftler müssen sich vor einer Anmaßung hüten, die mit den Prinzipien der Demokratie schwer vereinbar wäre. Kunst verleiht kein politisches Mandat. Es ist eine Überschreitung der von der Demokratie gesetzten Grenzen, wenn in Mutlangen Künstler den Vollzug einer von der Mehrheit beschlossenen Politik durch physische Einwirkung aufhalten wollen.“ Freimut Duve (SPD): „Das Wesen des konservativen Kulturverständnisses ist: Kultur als Instrument und Ornament für die Stabilität der Macht und die Beweglichkeit des Marktes. [...] Den wirklich kulturellen Fragen, die uns alle betreffen, auf die wir alle noch keine Antworten haben, weicht die Regierung aus, denn sie eignen sich nicht für die Lobpreisungen des Guten, Wahren und Schönen.“²⁶²

1982 wird der Deutsche Kulturrat als politisch unabhängige Arbeitsgemeinschaft von kultur- und medienpolitische Organisationen mit bundesweiter Bedeutung gegründet. Es ist sein Ziel, der Kultur und speziell den Künsten mehr Geltung zu verschaffen und die Voraussetzungen für ihre Entwicklung zu verbessern. Er erfasst 8 nach fachlichen Gesichtspunkten gegliederte Sektionen, die ihrerseits mehr als 200 selbständige Verbände und Einrichtungen der Kultur- und Medienberufe, der Kulturwirtschaft, der kulturellen Bildung und Kulturvermittlung zusammenfassen: Deutscher Musikrat, Arbeitsgemeinschaft Literatur, Rat für Darstellende Künste, Kunstrat, Sektion Design, Rat für

²⁵⁸ Wolf-Csanády (1996:213).

²⁵⁹ Wolf-Csanády (1996:216).

²⁶⁰ Shaw (1997:42-44).

²⁶¹ Wagner (1998:227).

²⁶² Shaw (1997:45f.).

Baukultur, Sektion Film und Audiovision, Rat für Soziokultur. Im September 1995 erfolgt die Umwandlung in einen eingetragenen Verein.²⁶³

1984 einigen sich die Länder mit dem Bund, eine Kulturstiftung der Länder einzurichten. Ihre Pflicht ist es, interregionale künstlerische und kulturelle Projekte zu unterstützen, besonders solche, die bis dahin Bundeskompetenz waren.²⁶⁴ Über sie fördert der Bund Selbstverwaltungseinrichtungen der Künstler, wie den Kunstfonds, den Deutschen Literaturfonds, den Fonds Darstellende Künste, den Fonds Soziokultur und das Musikförderungsprogramm.²⁶⁵

Nach der Wiedervereinigung kann im Osten die Zahl der Theater, Orchester und Museen weitgehend erhalten bleiben. 1988 ist die Anzahl der Museen gemessen an der Einwohnerzahl etwa gleich hoch wie in der BRD. Die Theaterdichte ist doppelt so hoch, allerdings sind viele Häuser so klein, dass die Anzahl der Theatersitzplätze etwa gleich ist. Die Zahl der professionellen Orchester ist dreimal so hoch wie im Westen. Es gibt in der DDR zwar weniger Musikschulen, aber erheblich mehr Bibliotheken. Die Kulturausgaben der DDR betragen 1986 1,02% des Staatshaushaltes, in der BRD 0,75%.²⁶⁶ Der Umstrukturierungsprozess beschränkt sich auf neue verwaltungsrechtliche Zuordnungen und die Modifizierung von Betriebsformen. Bibliotheken, Jugendclubs und staatliche Kulturhäuser werden in Massen geschlossen oder mit wenigen ABM-Kräften weitergeführt.²⁶⁷ Ende 1990 beschließt die Bundesregierung, für die Kultur in den neuen Ländern eine zeitlich begrenzte Übergangshilfe zur Verfügung zu stellen.²⁶⁸ Die im Art. 35 des Einigungsvertrages festgeschriebene Übergangsfinanzierung des Bundes zum Erhalt der kulturellen Infrastruktur in den neuen Bundesländern erweitert von 1990-1994 die kulturellen Bundeskompetenzen. Der Bund greift weit in die kulturelle Souveränität der neuen Länder ein und kümmert sich um Bewahrung und Schutz des kulturellen Erbes, Aufbau und Förderung gesamtstaatlich bedeutsamer Einrichtungen und Vorhaben und Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Entfaltung von Kunst und Kultur. Allerdings ist die Rückführung der kulturpolitischen Kompetenzen an die Länder von Anfang an erklärtes Ziel dieser Programme. Neben dem Finanztransfer stellen Programme zum Wissenstransfer einen Teil der Bundesmaßnahmen dar.²⁶⁹

Das „Leuchtturm-Programm Kultur“ nimmt 1991 die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg, das Bach-Archiv Leipzig, die Stiftung Bauhaus Dessau, die Stiftung Weimarer Klassik, die Mahn- und Gedenkstätte Buchenwald in die Dauerförderung auf.²⁷⁰ 1996 beginnt das Denkmalschutzsonderprogramm „Dach und Fach“, mit dem sich die Bundesregierung um den Erhalt und die Sicherheit der baulichen Substanz kleinerer Baudenkmäler in Ostdeutschland kümmert.²⁷¹ Die SPD-Regierung führt die begonnenen Programme weiter und beginnt 1999-2002 das neue Programm „Kultur in den neuen Ländern“. 2001 wird das Blaubuch als Verzeichnis der wichtigsten Kulturstätten in den neuen Ländern vorgestellt.²⁷² Der Bund gibt Zuschüsse an die Stiftung für das sorbische Volk in Bautzen.²⁷³

In der deutschen Museumslandschaft engagiert sich der Bund durch gezielte Maßnahmen. Besonders die Museen in der Stiftung Preußischer Kulturbesitz und im Arbeitskreis selbständiger Kulturinstitute, ostdeutscher Landesmuseen, Fachmuseen und Museen der Blauen Liste wie das Deutsche Museum in München oder das Germanische Nationalmuseum werden gefördert.²⁷⁴ Im Denkmalschutz arbeitet die Bundesregierung mit dem Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz und der Deutschen Bundesstiftung Umwelt zusammen, wenn es um den Erhalt von Bausubstanz geht. Aus dem Programm des Bundes für die Erhaltung von Kulturdenkmälern mit besonderer nationaler Bedeutung

²⁶³ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:59).

²⁶⁴ Ismayr (1987:53).

²⁶⁵ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:56-58).

²⁶⁶ Shaw (1997:64 f.).

²⁶⁷ Shaw (1997:86).

²⁶⁸ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:16).

²⁶⁹ Shaw (1997:72-74).

²⁷⁰ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:84).

²⁷¹ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:26).

²⁷² Zur Sache Kultur und Medien (2002:13).

²⁷³ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:72).

²⁷⁴ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:39).

sind seit 1950 für 346 Denkmäler wie die Dome in Aachen und Köln, das Schloss in Dessau und das Faguswerk in Alfeld fast eine Viertelmrd. DM eingesetzt worden.²⁷⁵

Der Gefahr, Kulturgut zu verlieren, soll mit dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung begegnet werden. Geschützt werden Objekte, die von den Bundesländern in Verzeichnissen nationalen wertvollen Kulturgutes eingetragen sind. Das Bundesinnenministerium führt das aus diesen Länderverzeichnissen gebildete Gesamtverzeichnis und entscheidet über die Genehmigung zur Ausfuhr der Kulturgüter. Die Bundesregierung will das Abwanderungsschutzgesetz erneuern und neue Schutzbestimmungen aus dem europäischen Recht berücksichtigen. Bisher besteht weder eine Definition des Begriffes Kulturgut noch eine Verpflichtung, eingetragenes Kulturgut zu pflegen, zu sichern oder wieder herzustellen.²⁷⁶

Um die Vielfalt des deutschen Buch- und Verlagswesens aufrechtzuerhalten, beschließt die Bundesregierung ein Gesetz, das die gewohnte Angebotsqualität und -quantität im Buchhandel und die 10.000 Arbeitsplätze der Branche sichert.²⁷⁷

Nach der Wiedervereinigung wird der Rundfunk auf Bundesebene der föderalen Struktur angepasst, indem RIAS Berlin und Deutschlandfunk auf das von den Ländern errichtete Deutschlandradio übergeleitet werden. Dem Bund bleibt die Deutsche Welle für die Ausstrahlung von Rundfunk und Fernsehen ins Ausland.²⁷⁸

Eine das geistige Eigentum stärker schützende Novelle des Urheberrechts befreit seit 1986 den Erwerb von Werken lebender Künstler von der Vermögenssteuer. 1990 wird das Kultur- und Stiftungsförderungsgesetz eingeführt.²⁷⁹ Jedes Jahr können bis zu 20.000 Euro an Stiftungen steuerabzugsfähig gespendet werden. Stiftungszweck kann jedes Anliegen sein, das nicht gegen die Gesetze verstößt.²⁸⁰ An der Stiftung Preußischer Kulturbesitz beteiligt sich der Bund seit 1994 mit 1/3 der Kosten, an den Stiftungen Weimarer Klassik und Bauhaus Dessau mit 50%.²⁸¹

Die Hilfen für ältere Künstler werden vom Bund dauernd ausgebaut, zuletzt durch eine Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes 1991. 1996 vereinbarten der Deutsche Kulturrat und das Bundeswirtschaftsministerium die Herausgabe einer Künstlerfibel, die über marktrelevantes Verhalten und Wirtschaftshilfe aufklärt. Der Bund fördert wichtige Einrichtungen der Religionsgemeinschaften, besonders die christlich-jüdische Zusammenarbeit durch den Zentralrat der Juden, den Deutschen Koordinierungsrat der Gesellschaften für christlich-jüdische Zusammenarbeit, den Internationalen Rat der Christen und Juden, die Wiedererrichtung der Neuen Synagoge in Berlin und die evangelischen und katholischen Kirchentage.²⁸²

1998 erschafft die rot-grüne Regierung zur Bündelung und Gestaltung kulturpolitischer Kompetenzen das Amt des Staatsministers für die Angelegenheiten der Kultur und Medien, genannt BKM. Der BKM soll nach der Regierungserklärung Schröders vom 12.11.1998 Impulsgeber für die Kulturpolitik des Bundes sein und sich auf internationaler und europäischer Ebene als Interessenvertreter der deutschen Kultur verstehen. Zugleich richtet der Bundestag zum ersten Mal seit 1969 wieder einen Ausschuss für Kultur und Medien ein. Seine Aufgabe ist es, die Vorhaben der Bundesregierung parlamentarisch zu begleiten, aber auch Themen selbst aufzugreifen und zu entwickeln.²⁸³ Der BKM Michael Naumann leitet ein Mini-Kultusministerium, das etwa 300 Angestellte beschäftigt. Das Personal stammt aus der früheren Kulturdirektion des Innenministeriums. Die Aufgabe des neuen Kultusministeriums besteht in der Koordinierung der Länder und in der auswärtigen Kulturpolitik. Das Ministerium hat sich jedoch noch nicht gut eingespielt, da die wichtigsten Entscheidungen immer noch von Innen- und Außenministerium getroffen werden.²⁸⁴

²⁷⁵ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:25-29).

²⁷⁶ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:34).

²⁷⁷ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:29).

²⁷⁸ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:60).

²⁷⁹ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:53).

²⁸⁰ Zur Sache Kultur und Medien (2002:22).

²⁸¹ So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:32).

²⁸² So fördert der Bund Kunst und Kultur (1996:52-54).

²⁸³ Zur Sache Kultur und Medien (2002:3).

²⁸⁴ Sticht (2000:68).

1999 trifft der Bundestag die Entscheidung für den Bau des Denkmals für die ermordeten Juden Europas. Der Bund kann sich an der Förderung von Gedenkstätten in Deutschland beteiligen, wenn sie von nationaler oder internationaler Bedeutung sind und das jeweilige Sitzland sich mindestens zur Hälfte an den Kosten beteiligt.²⁸⁵ Ein europäisch ausgerichtetes Zentrum gegen Vertreibungen soll die Vertreibung aller Völker im Europa des 20. Jahrhunderts dokumentieren.²⁸⁶ §96 BVFG verpflichtet Bund und Länder dazu, die kulturellen Traditionen in den ehemals deutschen Kulturlandschaften Mitteleuropas im Bewusstsein zu bewahren. Heute wird §96 BVFG als Bestandteil des allgemeinen Kulturaustauschs und weg von einer einseitigen Vertriebenenpolitik definiert.²⁸⁷

2001 beschließt der Bundestag die Absenkung des Steuersatzes auf 20% für ausländische Künstler. BKM Julian Nida-Rümelin weist darauf hin, dass der Kulturaustausch mit Deutschland seit der übermäßigen Erhöhung der Ausländersteuer durch die frühere Bundesregierung um ein Drittel zurückgegangen ist.²⁸⁸ 2002 wird das Urheberrecht reformiert, so dass es den Urhebern einen gesetzlichen Anspruch auf angemessene Vergütung garantiert. Wenn ein auffälliger Unterschied zwischen der Vergütung und dem Erfolg des Werkes entsteht, erfolgt ein Fairnessausgleich über den sogenannten Bestsellerparagrafen.²⁸⁹

2. Frankreich

Herrschender Kulturbegriff: Das Selbstverständnis französischer Kulturpolitik hat eine Tradition von fünf Jahrhunderten, auch wenn im 16. Jahrhundert eine blühende Kultur als Auswirkung staatlicher Macht und heute eher als Machtersatz gilt.²⁹⁰ Ihr hoher Stellenwert zeigt sich daran, dass Mollard die Presse und Medien als die vierte Gewalt zusätzlich zu den drei von Montesquieu beschriebenen Gewalten bezeichnet und fragt, ob die Kultur als fünfte Gewalt gelten kann.²⁹¹ Obwohl die Franzosen gerne am Kulturstaat zweifeln, beklagen sie das Desinteresse der zuständigen staatlichen Organe und den Triumph des Marktes über die Kultur, wenn man ihnen vorschlägt, die private Kulturförderung auszuweiten.²⁹² Der Kulturmarkt ist stark geregelt: Buchpreise werden durch den einheitlichen Buchpreis kontrolliert, Steuern auf Kinokarten und Videokassetten kommen dem Kino zugute und Steuern auf Photokopien und Buchhandel dem Buchwesen. Im Kino und Satellitenfernsehen gibt es Quoten für französische und europäische Werke. Auch Bühnenbildner, Dialogschreiber, Softwareentwickler und Verleger genießen Autorenrechte. Dieser dauernd wachsende Apparat bietet eine Alternative zum marktliberalen britischen Modell, ist aber auch Zielscheibe für zahlreiche Protektionismus-Vorwürfe.²⁹³ Die Höhe des Kulturbudgets und die Sichtbarkeit der Ausgaben gelten als Kriterien für die Effizienz des Kulturministers.²⁹⁴

Geschichte: François I. gründet die königliche Druckerei und das Collège de France. Auch Louis XIV. unterstützt viele Dichter und gibt mehr als 12% seines Budgets für Kultur aus. Die Französische Revolution baut nach dem Bildersturm Bibliotheken, Museen und Theater für das Volk. Sie prägt das französische Recht so, dass Körperschaften und alle zivilen Organisationsformen es schwer haben. Die von Napoleon geschaffene „Gründung von öffentlichem Nutzen“, das Äquivalent zur Stiftung, wird in 200 Jahren nur 450 Mal eingerichtet.²⁹⁵ Der Denkmalschutz lässt sich genau auf den 31.8.1794 datieren, als Abbé Grégoire vor der Konvention einen Bericht über die vom Vandalismus angerichteten Schäden und die Möglichkeiten seiner Eindämmung vorträgt. Er schlägt vor, Kunstwerke zum öffentlich zugänglichen Volkseigentum zu machen und weist auf den Nutzen hin, die sie für den Tourismus

²⁸⁵ Zur Sache Kultur und Medien (2002:26).

²⁸⁶ Zur Sache Kultur und Medien (2002:30).

²⁸⁷ Zur Sache Kultur und Medien (2002:24).

²⁸⁸ Besteuerung ausländischer Künstler (2001:110).

²⁸⁹ Zur Sache Kultur und Medien (2002:21).

²⁹⁰ De Saint Pulgent (1999:23).

²⁹¹ Mollard (1999:12).

²⁹² De Saint Pulgent (1999:336).

²⁹³ De Saint Pulgent (1999:282 ff.).

²⁹⁴ De Saint Pulgent (1999:35).

²⁹⁵ De Saint Pulgent (1999:340).

bringen.²⁹⁶ Die beweglichen Kulturgüter aus königlichem oder kirchlichem Besitz werden konfisziert und in Museen ausgestellt. Die Ausdehnung des Begriffes Kulturgut auf Gebäude und die Ausarbeitung einer Liste der vor dem Verfall zu bewahrenden Bauten geschieht 1840 durch Mérimée für den Service des monuments historiques.²⁹⁷

1870 entsteht das erste Kulturministerium unter Premierminister Ollivier. Die 3. Republik verfolgt die drei traditionellen liberalen Ziele der Schirmherrschaft über die Künste, Schutz des Erbes und öffentlicher Bildung.²⁹⁸ Die 4. Republik kommt mit einem Sekretariat der Schönen Künste aus, das dem Bildungsministerium unterstellt ist. Man fragt sich, ob ein Kulturministerium nicht wie im Ancien Régime ausschließlich die Unterhaltung des Königs betreiben würde. Es gibt keine wirkliche Legitimation für die kulturellen Aktivitäten des Staates. Unter der Regierung Ramadier 1947 schafft Pierre Bourdan es fast, ein Ministerium für Jugend, Kunst und Literatur einzurichten, scheidet aber am Widerstand des Bildungsministeriums. Nach Bourdan liegt die Generaldirektion für Kunst und Literatur brach und 1957 sind nur 23 Angestellte übrig. Robert Brichet entwirft 1956 den Plan für ein Ministerium, das den Geschmack des Publikums anheben, den Künstlern helfen und das Erbe der Vergangenheit schützen soll.²⁹⁹

Das Kulturministerium wird 1959 durch den Informationsminister André Malraux gegründet. De Gaulle übergibt Malraux die Aufgabenbereiche des Bildungsministeriums, was die Generaldirektion für Kunst und Literatur (Museen, Archive, Schauspiel und Musik, Buch) und Architektur (darunter Grabungen und Denkmäler) betrifft, einige Bereiche des Hochkommissariats für Jugend und Sport und das Nationale Kinozentrum aus dem Ministerium für Industrie und Handel. Presse, Radio und Fernsehen gehören nicht dazu, und die Amateur-Kulturvereine bleiben beim Ministerium für Jugend und Sport. Noch heute kümmern sich mehrere Ministerien um kulturelle Belange, wie die schulische und universitäre Ausbildung von Künstlern, die auswärtige Kulturpolitik und den Schutz der historischen Bauten, in denen sich die Ministerien befinden.³⁰⁰ Durch die enge Zusammenarbeit mit Malraux und durch die präsidentielle Verfassung schafft De Gaulle eine enge Bindung zwischen dem Präsidenten und dem Kulturministerium.³⁰¹

Malraux entschließt sich, eine enge Definition von Kultur anzunehmen und den Einfluss des Ministeriums auf die „kultivierte, anerkannte Kultur“ zu beschränken. Das Ministerium soll den Künstlern und den Amateuren von hoher Qualität gehören und sich von der Bildung der breiten Schichten distanzieren. Das Kulturministerium ist nach Künstlerzünften gegliedert und hat eine Direktion der Konservatoren, eine der Schauspieler, eine der Schriftsteller usw.. Um Korporatismus zu vermeiden, behält Malraux lange die Generaldirektion für Kunst und Literatur bei. Das Ministerium hat seit seiner Gründung Schwierigkeiten, horizontale und generalistische Elemente in seine Organisation einzugliedern, wie die Direktion für kulturelles Handeln oder für kulturelle Entwicklung.³⁰² Der Staat soll in erster Linie das vergangene und gegenwärtige Schaffen schützen und aufwerten und sich in den Dienst der Künstler stellen. Die Subvention von Kultur ist eine Notwendigkeit und bedeutet immer, Kultur auszuwählen. Malraux äußert sich dazu: „Wer auch immer subventioniert, wählt den Subventionierten aus. Und wenn er glaubt, nicht auszuwählen, wählt er den Feydeau-Liebhaber, ohne es zu wissen,“ d. h. er wählt die mittelmäßige, herrschende ästhetische Vorstellung. Erst in zweiter Linie besteht die Rolle des Staates darin, die Kultur zu demokratisieren.³⁰³

Die Prioritäten von Malraux sind das Theater, die Kulturhäuser und das Erbe. Danach kommen die bildenden Künste, die Musik, das Kino und die Museen in absteigender Reihenfolge. Die zwei Prioritäten von Malraux entsprechen der Organisation, die er in der Verwaltung der Schönen Künste vorfand. 1961 gründet Malraux eine Kommission für das künstlerische Erbe, aus der bald die Kulturhäuser und die allgemeine Inventarliste hervorgehen. Die 1964 gegründete nationale

²⁹⁶ De Saint Pulgent (1999:204).

²⁹⁷ De Saint Pulgent (1999:210).

²⁹⁸ De Saint Pulgent (1999:21 ff.)

²⁹⁹ Mollard (1999:17).

³⁰⁰ De Saint Pulgent (1999:40).

³⁰¹ Mollard (1999:15).

³⁰² Mollard (1999:37 ff.).

³⁰³ Mollard (1999:42 ff.)

Kommission für das Inventar der Denkmäler und Kulturgüter führt langfristige Grabungen in ganz Frankreich durch. Im Mittelpunkt steht die Restaurierung von Versailles, Grand Trianon, Vincennes, Fontainebleau, den Invalides und der Kathedrale von Reims.³⁰⁴

Für die zeitgenössische Kunst wird 1961 der Service de la création artistique gegründet, 1965 Räte für das künstlerische Schaffen in den Regionen und 1967 das Centre national d'art contemporain (Cnac) eingerichtet.³⁰⁵ Malraux weiht 1964 die Fondation Maeght in Saint-Paul-de-Vence ein, die erste private Stiftung nach amerikanischem Vorbild. Malraux baut 10 Kulturhäuser, „die Kathedralen des 20. Jahrhunderts“. Sie verfügen über Theater- und Kinoräume und sollen dem Treffen von Schriftstellern, Malern und Musikern dienen. Die kommunalen Abgeordneten vertreten eine akademischere Konzeption der Kunst und leisten Widerstand.³⁰⁶ 1963 werden die DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) und regionale Komitees für Kulturfragen gegründet. 1968 schließen Künstler das Museum moderner Kunst und besetzen das Festival von Avignon. Die finanzielle und politische Krise schafft Misstrauen zwischen Malraux und den Künstlern. Die gewachsene und gebildete Bevölkerung lehnt die klassische Kultur und ihre Hierarchie ab. Malraux steht auf der Seite der provozierenden Künstler, die Gemeinden auf der Seite des Publikumsgeschmacks.³⁰⁷

Die Frage nach der Legitimität staatlichen Handelns in der Kultur wird in den zehn Jahren unter Malraux und den fünf Jahren unter Pompidou nie gestellt. Sie wird erst durch Giscard d'Estaings Kürzungen von 1974-1981 und durch einen militanten Liberalismus während der Cohabitation von 1986-1988 in Frage gestellt.³⁰⁸ Die Jahre von 1969-1981 lassen sich folgendermaßen einteilen: die Phase der Realisateure mit Michelet, Duhamel und Druon unter Pompidou, die Phase der Amateure mit Michel Guy und Françoise Giroud unter Giscard d'Estaing und die Phase der Politiker d'Ornano und Lecat, die mit Verbindungen zwischen Kultur und Umwelt oder Kommunikation experimentieren. In diesen Jahren wird Kulturpolitik anders als unter Malraux über den Kopf des Ministers hinweg vom Präsidenten entschieden. Ein Beispiel dafür sind die Bauten, die den Namen des Präsidenten tragen wie das Centre Pompidou.³⁰⁹ Die Verwaltung wird komplexer, Initiativen kommen häufiger von Publikumsvertretern, Künstlern und Mediatoren als vom Minister. In der konstanten Dekonzentration und Dezentralisierung ist die Kulturpolitik Vorreiterin für die restliche Politik.³¹⁰

Nach 1968 soll der Staat nicht mehr „die wichtigsten Werke der Menschheit“ fördern, sondern Kultur im weiteren Sinne von Umwelt, Städtebau und Unterhaltung.³¹¹ Das Centre Pompidou, dessen Bau 1971 beschlossen wird, ist die wichtigste Neuerung in diesem Zeitraum. Es soll als Ausbildungsstätte für die zukünftige Elite der Verwaltung dienen.³¹²

Ab 1972 werden öffentliche regionale Einrichtungen zur Dezentralisierung geschaffen. 1974 wird die erste regionale Direktion für Kulturfragen in der Ile de France eingerichtet. In den anderen Regionen entstehen bis 1981 nur ständige Korrespondenten und freiwillige Kunsträte. Das TNP wird nach Lyon umgesiedelt und in Strasbourg die Rheinoper gegründet. Frankreich wird in 22 musikalische Regionen aufgeteilt, von denen jede ihr Konservatorium, ihr Orchester und ihr Opernhaus oder Theater haben soll. 1977 werden die DRAC geschaffen, die es dem Ministerium ermöglichen, von den Bedürfnissen der Region zu erfahren. Institutionen wie der Fonds d'Incitation à la création (FIACRE), die Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) und die Fonds régionaux d'acquisition des musées (FRAM) garantieren dem Ministerium die Kontrolle über die Verwaltung. Die Gemeinden sehen sich als Verwalter der Bibliotheken und Musikschulen bestätigt und die départements können die Verwendung ihrer finanziellen Kapazitäten kontrollieren.³¹³

³⁰⁴ Mollard (1999:54).

³⁰⁵ Mollard (1999:62).

³⁰⁶ Mollard (1999:64-71).

³⁰⁷ De Saint Pulgent (1999:68-74).

³⁰⁸ Mollard (1999:101).

³⁰⁹ Mollard (1999:121).

³¹⁰ Mollard (1999:197).

³¹¹ De Saint Pulgent (1999:74 ff.).

³¹² Mollard (1999:145).

³¹³ Sticht (2000:76).

1974 reduziert der liberale Präsident Valéry Giscard d'Estaing das Kulturministerium auf ein Staatssekretariat. Das bedeutet einen Schritt zurück in die Verwaltung der Schönen Künste der 4. Republik. Giscard d'Estaing verlangt eine weniger künstlerische und literarische und mediengerechtere Kulturpolitik. In seinem Buch „*Démocratie française*“ (1976) bezeichnet er Kultur nur als das Gefühl im Menschen, das ihn den Kollektivismus ablehnen lässt. Die „großen sozialen Institutionen“, die gefördert werden sollen, sind Bildung, Gesundheit und Städtebau. Er beklagt den Ersatz vieler Kunsthandwerker durch Maschinen im Zuge der Industrialisierung, und die Förderung des Kunsthandwerks wird ein Schwerpunkt seiner Kulturpolitik sein. Dazu gehören die Ausweitung des Handwerksunterrichts in allen höheren Schulen, die Organisation von Praktika in Unternehmen für Schüler, die Einrichtung eines Preises für den besten Arbeiter, die Vergrößerung des Musée des arts décoratifs, eine Biennale des Kunsthandwerks und ein Zentrum für kunsthandwerkliches Schaffen im Centre Pompidou.³¹⁴ Das Jahr des Erbes 1980 wird mit großen Kunsthandwerksausstellungen begangen. Der Anteil des Kulturbudgets an den Staatsausgaben beträgt 1975 0,56%. Da Giscard d'Estaings Popularität sinkt, wertet er das Ministerium durch die Verbindung mit Umwelt und Kommunikation wieder auf und gliedert die Architektur zum Ministerium für Ausstattung aus, so kann sich das Kulturministerium auf Kunsthandwerk und Erbe konzentrieren.³¹⁵

Der neue Kulturminister Jack Lang erklärt 1982: „Das Ministerium für Kultur hat den Auftrag, allen Franzosen zu erlauben, ihren Erfindungsgeist und Kreativität zu pflegen, ihre Talente frei auszudrücken und eine künstlerische Ausbildung ihrer Wahl zu erhalten, das kulturelle Erbe der Nation, der Regionen und verschiedener sozialer Gruppen zum allgemeinen Wohl zu bewahren, das Erschaffen von Kunstwerken zu fördern und ihnen das weiteste Publikum zu geben und zur Verbreitung französischer Kultur und Kunst im freien Dialog der Kulturen der Welt beizutragen.“³¹⁶

Langs Prioritäten sind das künstlerische Schaffen und die Dezentralisierung. Das heißt nicht, dass er das Erbe vernachlässigt, er betrachtet es als das Schaffen von gestern und nicht als einen Gegensatz zum Schaffensprozess.³¹⁷ Bisher war es üblich, dass die Rechte das Erbe und die Linke das künstlerische Schaffen förderte. Traditionell haben die Direktionen für Erbe (Archive, Museen, Denkmäler) mehr Geld als die Direktionen für Schöpfung (Musik, Theater, bildende Künste, Buch), und sich nicht zwischen ihnen zu entscheiden heißt das Erbe zu begünstigen. Lang bricht mit dieser Auffassung und erklärt, dass in jeder kulturellen Disziplin Erbe steckt, das man aber nicht den Eliten überlassen darf.³¹⁸ Er schafft es, das Kulturbudget von 0,48% 1981 auf 0,79% 1983 der Staatsausgaben zu erhöhen. Die Vorwürfe, dass die Linke die Kultur vernachlässige, sind also unbegründet.³¹⁹

Das Musée d'Orsay wird fertiggestellt, aber mit einer anderen Orientierung als von Giscard d'Estaing geplant: es soll nicht mehr ein Museum des 19. Jahrhunderts, sondern der Zeit von 1848-50 und 1905-1914 sein. Der Bau der Cité des sciences et de l'industrie von La Villette soll die Grenze zwischen „wissenschaftlicher Kultur“ und „künstlerischer Kultur“ verwischen. 1981 wird der Louvre ganz zum Museum gemacht und die Pyramide gebaut. 1986 wird das Institut der arabischen Welt in Paris gebaut.³²⁰ Lang gründet die Schule für Comics, Bilder und Animation, die nationale Hochschule für Photographie in Arles, die Schule für kulinarische Kunst in Ecully, die FEMIS für Bild- und Tonberufe, das Nationale Zentrum für Zirkuskunst in Chalons sur Marne und das Internationale Institut für Marionetten.³²¹

Lang führt 1981 den einheitlichen Buchpreis ein, um die kleinen Buchläden gegen die Konkurrenz der Discounter zu erhalten. Er gilt nicht für aus anderen EU-Staaten importierte Bücher. Schon 1982 verliert Fnac 2% seiner Verkäufe, aber kleine Läden sind immer noch bedroht. Die Verlage Hachette und Havas bringen 2/3 der Gesamteinnahmen ein, das restliche Drittel teilen sich vier große und 1000 kleine Verläge, die gerade überleben können. Von 17.000 Buchläden machen 200 Kettenläden 40% der

³¹⁴ Mollard (1999:170).

³¹⁵ Mollard (1999:187).

³¹⁶ Mollard (1999:218).

³¹⁷ Mollard (1999:301).

³¹⁸ Mollard (1999:306 ff.).

³¹⁹ Mollard (1999:239).

³²⁰ Mollard (1999:258).

³²¹ Mollard (1999:311).

Einnahmen.³²² Weil das Lang-Gesetz die Ausbreitung der Discounter und den Wachstumsstopp im Verlagswesen nicht verhindert, spricht sich EU-Kommissar Karel van Miert später gegen die Buchpreisbindung aus. Die Preiskontrolle wird 1986 durch die Konkurrenzkontrolle ersetzt: ein Konkurrenzrat kontrolliert die Konzentration. Dagegen hat die Europäische Kommission nichts mehr einzuwenden und verzichtet auf die Zurücknahme des Lang-Gesetzes.³²³

1985 verabschiedet er ein Gesetz über die Rechte von Künstlern und Autoren. Da die flexible Anstellung den Schauspielern oft nicht genug Arbeit bietet, sind sie auf das Theater angewiesen, das ihnen 85% ihrer Arbeitsstunden garantiert, und die Versicherung, die oft mehr als die Hälfte ihres Gehalts ausmacht.³²⁴ Das Gesetz passt die Rechte aller Mitwirkenden an einer Schöpfung an die Entwicklung der Kommunikationstechniken an und regelt die Mechanismen, die ihnen eine vom Publikum bezahlte Vergütung auf Basis des Verkaufspreises sichern.³²⁵

Lang verstärkt die Rolle der Directions régionales des affaires culturelles (DRAC), indem er sie nach dem Vorbild des Ministeriums mit je einem Rat für Musik, bildende Künste, Theater und anderem ausstattet. Entsprechend wird im Ministerium die Direktion für kulturelle Entwicklung ausgebaut, die weitere Konventionen mit Städten und Regionen und „Regionalprojekte“ erarbeitet. 1981 verfügen die DRAC über 10% der Staatsgelder, 1998 60%. In den bildenden Künsten ermöglichen die Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) den Ankauf zeitgenössischer Werke in den Regionen. Zum ersten Mal befinden sich 9/10 der öffentlichen Käufer zeitgenössischer Kunst außerhalb von Paris, was eine Revolution darstellt.³²⁶ Die Kulturminister nach Lang beschränken die Dezentralisierung auf Archive und Bibliotheken, da sie der Meinung sind, dass eine völlig dezentralisierte Kulturpolitik im Zeitalter ausgezeichneter Transport- und Kommunikationsmittel nicht soviel effizienter ist als eine zentrale Kulturpolitik. Außerdem wären die Auswahl und Prioritäten sehr heterogen, wenn sie von 22 Regionen getroffen würden.³²⁷

Lang dezentralisiert auch funktional im Ministerium, wie durch die neu geschaffene Delegation der bildenden Künste und die Direktion für kulturelle Entwicklung 1981. Der brachliegende und zerstückelte Sektor der bildenden Künste wird durch die Verstärkung des nationalen Fonds für zeitgenössische Kunst, die Gründung regionaler Fonds für zeitgenössische Kunst, des Fonds für den Anreiz zum Schaffen (FIACRE) und von Artotheken total neu organisiert.³²⁸

Das Gesetz von 1982 beendet das staatliche Monopol auf radioelektrische Frequenzen, aber faktisch endet es erst 1984 mit der Aussendung von Canal Plus. Lang möchte die französische und europäische Produktion auf dem internationalen Markt und das Kino gegenüber dem Fernsehen erhalten, darum betrachtet er Canal Plus zuerst mit Misstrauen. Erfolglos kämpft Lang gegen die Gründung des 5. Programms, das Mitterrand Berlusconi anvertrauen will, und vergleicht diesen Vertrag mit einem Vertrag, den Entwicklungsländer mit Ölraffinerien schließen. Dafür entsteht der Musikkanal TV6. Mitterrand unterbreitet 1984 Langs Vorschlag eines europäischen Programms in einer Rede vor dem EP, und der Kulturkanal La Sept wird 1992 zum deutsch-französischen Kanal Arte.³²⁹

Unter der Cohabitation Chirac-Mitterrand von 1986-1988 ist Léotard Minister für Kultur und Kommunikation. Er richtet in der Arche de la Défense statt dem Carrefour de la communication das Ministerium für Ausstattung ein. Das Erbe gewinnt wieder an Bedeutung, in Form einer Studienkommission „Mission Erbe 2000“, die Vorschläge zur besseren Vereinbarkeit von Erbe und Tourismus ausarbeitet. Léotard schafft die Direktion für kulturelle Entwicklung ab und kehrt so zu einer engeren und elitäreren Kulturkonzeption zurück. Er stoppt die vielen Konventionen zur Dezentralisierung. Ein staatlicher Rat für das Mäzenatentum wird 1987 geschaffen, d. h. staatliche Gelder dafür eingesetzt, dass sich der Staat aus der Kulturfinanzierung zurück ziehen kann. Es gibt erfolglose Versuche, die FEMIS und die Kulturhäuser zu privatisieren. 1986 wird das Gesetz zur

³²² De Saint Pulgent (1999:277).

³²³ De Saint Pulgent (1999:289 ff.).

³²⁴ De Saint Pulgent (1999:193 ff.).

³²⁵ Mollard (1999:305).

³²⁶ Mollard (1999:318).

³²⁷ De Saint Pulgent (1999:168).

³²⁸ Mollard (1999:332).

³²⁹ Mollard (1999:335).

Aufhebung des staatlichen Monopols im Fernsehen beschlossen. Mit der Privatisierung von TV1 bildet sich Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Sendern. Léotard ist eigentlich so sehr mit der Fernsehprivatisierung beschäftigt, dass er keine Zeit für die wahre Kulturpolitik hat.³³⁰

Lang wird 1988 wieder Minister für Kultur und Kommunikation und von 1992-93 unter Michel Rocard auch für Bildung. Rocard trennt die Kommunikation gegen Langs Willen wieder ab. Sein Ministerium bekommt dafür die Kompetenzen für die großen Aufträge, das 200. Jubiläum, die Jugend, Architektur und Städtebau.³³¹ Der Premierminister behält sich das Vorrecht vor, in einige Kulturbereiche einzugreifen, wie das Budget, die großen Projekte, die Museen, die öffentlichen Aufträge an Künstler, die Funktion und Ernennung der Leiter einiger renommierter Institutionen wie der Comédie-Française und der Villa Medici, Radio und Fernsehen. Lang verhandelt mit allen Premierministern hart um das Kulturbudget, das 1988 0,81%, 1993 1% und 1995 wieder 0,91% der Staatsausgaben beträgt.³³²

Mit dem Programm „Mein Erbe“ will Lang der Tatsache entgegen wirken, dass 99% der Denkmäler von den Touristen keine Aufmerksamkeit bekommen und die 1500 meistbesuchten Ziele zum Teil gar keine Denkmäler sind, wie Disneyland oder Miniaturparks.³³³ „Mein Erbe“ enthält 1988 den Tag des offenen Denkmals, 1989 wird zum Jahr der Archäologie erklärt, 1990 zum „Sommer des Erbes“ mit dem 50. Jubiläum der Entdeckung der Grotte von Lascaux, Ausstellungen zeitgenössischer Kunst in historischen Bauten, Workcamps junger Freiwilliger und Licht-Ton-Schauspiele in Denkmälern.

Die 1989 eröffnete Oper Bastille hat zuerst weniger Erfolg, findet aber bald ihre Rolle als billige Jugendoper und gute Ausbildungsstätte.³³⁴ Von 1981-1991 eröffnet Lang 40 Theater, darunter zwei Kulturhäuser und fünf CACs.³³⁵ Es wird mehr atonale Musik gefördert als in anderen Staaten.³³⁶ Das Theater wird durch die modernen Medien in Frage gestellt und macht dem Tanz und der Musik Platz. Zu keiner anderen Zeit hatte der Tanz so viel Platz auf den Bühnen. Das Kino greift auf Spezialeffekte zurück und stellt phantastische oder psychologische Handlungen dar. Die Architektur bricht mit dem internationalen Stil und kombiniert Zitate mit Glas und Stahl. Niemals vorher waren Kunst und Schaffen so stark von der politischen Realität entfernt und kultivierten die Flucht in andere Welten.³³⁷

Die Museen stellen nicht mehr nur Werke aus, sondern bieten viele Aktivitäten an und sind ein normales Lehrmittel für alle Schüler. Durch die FRAC und die Kunstzentren werden die zeitgenössischen bildenden Künste dezentralisiert, wie für das Theater und die Musik schon unter Malraux geschehen. Da die FRAC keinen Raum haben, müssen sie umherziehen und sind mehr Besuchern zugänglich, oft kommen auch die Künstler zur Ausstellung.³³⁸ Neue Ideen wie Outdoor-Museen und Hiphop-Ausstellungen entstehen auf Eigeninitiative der lokalen Behörden. Zwischen Lokalpolitikern und Museumsdirektoren kommt es in einigen Kommunen zu handfesten Streiten um die Inhalte der Museen: die einen wollen sie für die Touristen erschließen, die anderen für die Einwohner erhalten. So entstehen 11 Käsemuseen, 43 Weinmuseen und über 50 D-Day-Erinnerungsstätten.³³⁹

Das 200. Jubiläum der Französischen Revolution wird mit großen Feiern und einer Parade vor den Chefs der G7-Staaten in der extra gebauten Arche de la Défense begangen. Die Revolution wird in Theater, Tanz, Mode und Musik dargestellt. 1789 Kinder aller Hautfarben singen im Hof des Elysée „Noir et Blanc“. Lang meint: „1989 ist unser schönstes Jahr mit dem 200. Jubiläum, der Geburt von Arte und der Unterstützung der osteuropäischen Dissidenten.“³⁴⁰

In wenigen Jahren hat Lang das Ministerium vollkommen verändert und die Kulturpolitik vom „armen Verwandten der Republik“ zu einem unverzichtbaren Interesse des Staatsoberhauptes gemacht. Der

³³⁰ Mollard (1999:363 ff.).

³³¹ Mollard (1999:385 ff.).

³³² Mollard (1999:430).

³³³ De Saint Pulgent (1999:218).

³³⁴ Mollard (1999:398).

³³⁵ Mollard (1999:421).

³³⁶ De Saint Pulgent (1999:159).

³³⁷ Mollard (1999:219).

³³⁸ Mollard (1999:414).

³³⁹ Körber (1998:112).

³⁴⁰ Mollard (1999:424 ff.).

Kulturminister ist fast zu einem Vize-Premierminister geworden. Die Dezentralisierung hat zur Verbesserung der Situation der Provinzen beigetragen, auch wenn oft die reicheren Städte und Regionen bevorzugt werden. Die Priorität der schaffenden Künste hat ein kreatives, offenes Klima ohne jede Zensur geschaffen, das Talente ermutigt und ausländische Künstler anzieht. Dazu gehört auch die Anerkennung der Kulturpolitik durch die Jugendlichen. Lang hat die Legitimität der Kulturpolitik trotz der ersten Linksregierung nach 23 Jahren und allen damit verbundenen Anfeindungen etabliert.³⁴¹

Langs Nachfolger orientieren sich in den Grundzügen an seiner Politik, auch wenn das Ministerium oft umorganisiert wird. Von 1993 bis 1995 ist Jacques Toubon Minister für Kultur und Frankophonie, von 1995 bis 1997 Philippe Douste Blazy Minister für Kultur, von 1997 bis 2000 Catherine Trautmann, von 2000 bis 2002 Catherine Tasca, von 2002 bis 2004 Jean-Jacques Aillagon und seit 2004 Renaud Donnedieu de Vabres Minister für Kultur und Kommunikation. Während der Legislatur von 1997-2002 werden unter anderem ein Gesetz über Museen, ein Gesetz zum Schutz nationaler Schätze, eines zur Regelung der freiwilligen Versteigerung von Möbeln und eines zu präventiven Ausgrabungen verabschiedet. 2002 beträgt das Kulturbudget wieder 1% der gesamten Staatsausgaben.³⁴²

3. Großbritannien

Herrschender Kulturbegriff: In Großbritannien spricht man eher von „den Künsten“ (the arts) als von „Kultur“.³⁴³ Die nationale Kultur spielt im Bewusstsein der Eliten eine geringe Rolle. Traditionell wird in den Schulen kein Bewusstsein für Kultur ausgebildet. Es gibt keine „auswärtige Kulturpolitik“ in dem Sinne, weil der Staat sich nach außen hin nicht über Kultur repräsentiert.³⁴⁴ Für die Briten hat das Wort Kultur die Konnotation einer hochnäsigen intellektuellen Elite, oder einer Diktatur, die offizielle Künstler fördert. Der Begriff Erbe, der im Namen des Ministeriums für nationales Erbe verwendet wird, verweist dagegen auf die Größe der Vergangenheit, auf Shakespeare, Elgar und das Windsor-Schloss, auf eine Welt sicherer Werte und einer unbedrohten sozialen Ordnung, in der die Künste die Geschichte beleben.³⁴⁵

Geschichte: Abgesehen von den persönlichen Handlungen einiger Könige entwickelt sich in Großbritannien keine Tradition staatlicher Kunstförderung. Der früh einsetzende Kapitalismus begünstigt eine private Kunstförderung. Der Staat beschränkt sich bis ins 19. Jahrhundert darauf, das künstlerische Schaffen zu zensieren. Die protestantische Ethik betrachtet Theater, Musik und Tanz als unseriös und bewertet sie niedriger als Literatur und Religion. Andere Sichtweisen, die zur Einrichtung der ersten Bibliotheken und Museen führen, bezeichnen Künste als nützlich zur Zivilisierung der Arbeiter.³⁴⁶

Der Wechsel von laissez-faire zu direktem Eingreifen beginnt mit der Gründung des Council for the Encouragement of Music and the Arts (CEMA) 1940 durch die private Wohltätigkeitsorganisation Pilgrim Trust. Wegen erhoffter Propagandavorteile übernimmt die Regierung bis 1941 die gesamten Kosten des CEMA von den Geldern des Bildungsministeriums. Der CEMA wird akzeptiert, weil er staatlich unterstützte, aber nicht gelenkte Kultur herstellt. Er zeigt, dass der Staat ebenso erfolgreich wie der private Sektor Publikumswünsche erfüllen und die Massen zivilisieren kann.³⁴⁷

Als eine ihrer letzten Handlungen kündigt die Koalitionsregierung des Krieges die Gründung eines neuen Organs an, das die Arbeit des CEMA weiterführt. Der Arts Council of Great Britain entsteht 1946 als quasi-autonome Nichtregierungsorganisation, die Regierung soll sich auf seine Finanzierung beschränken (das sogenannte Armlängenprinzip). Die Finanzierung für den Arts Council liegt beim Schatzministerium. Die Ziele des Arts Council sind: „Die Kenntnis, das Verständnis und das Ausüben der Künste zu entwickeln und zu verbessern, die Künste dem Publikum zugänglich zu machen.“ (Royal

³⁴¹ Mollard (1999:358).

³⁴² www.culture.gouv.fr/culture/historique/index.htm vom 3.5.2004

³⁴³ Cummings/ Katz (1987:231).

³⁴⁴ Cummings/ Katz (1987:227).

³⁴⁵ Hewison (1995:300).

³⁴⁶ Gray (2000:36).

³⁴⁷ Gray (2000:39).

Charter 1967).³⁴⁸ Dazu soll er mit öffentlichen und privaten Kulturorganisationen zusammenarbeiten. Er hat allerdings keine formale Kompetenz dafür und in keiner Verfassung der Kulturorganisationen steht, dass diese zur Zusammenarbeit verpflichtet sind.³⁴⁹

Der Arts Council wird vom Kulturminister für eine begrenzte Zeit ernannt. Meistens sind die Mitglieder öffentliche Personen oder Fachleute für Kultur. Mehrere Ausschüsse für Kunst, Theater, Musik, Tanz, Literatur, Filmkunst, Ausstellungen und regionale Fragen unterstehen dem Council. Der Arts Council verteilt 95% seines Einkommens weiter und verwaltet nur wenige Einrichtungen selbst, wie die English National Opera, die Royal Opera and Ballet, das National Theatre und das Royal Shakespeare Theatre. Es ist Aufgabe der Regierung, das jährliche Budget festzulegen und die Mitglieder des Arts Councils zu ernennen. Das Parlament kann nur über das Budget abstimmen.³⁵⁰

Die Zuständigkeit für Kulturpolitik bei einer Quango ohne Minister trägt nicht zu ihrem Gewicht bei, denn bis 1959 müssen für eine Budgeterhöhung nicht nur ein einzelner Abgeordneter im Unterhaus die Initiative ergreifen, sondern auch die Abgeordneten ohne Fraktionsdisziplin abstimmen.³⁵¹ 1959 entscheidet sich das Unterhaus einstimmig für eine höhere Unterstützung des Arts Councils, solange die Regierung die Kulturpolitik nicht beeinflusst. 1965 reformiert der Labour-Premierminister Harold Wilson die Ministerien und befreit dabei das Schatzministerium von der Zuständigkeit für die Zuschüsse an den Arts Council und die nationalen Museen. Er richtet im Bildungsministerium eine Abteilung für kulturelle Fragen ein und ernennt Jennie Lee zur ersten Ministerin mit Verantwortung für Kulturpolitik.³⁵²

Die Aufgaben des Ministers sind es, das Jahresbudget für Kultur mit dem Arts Council und dem Schatzministerium auszuhandeln, die nationalen Museen und die British National Library zu beaufsichtigen, die nationale Kulturpolitik zu koordinieren und die öffentlichen Bibliotheken vor den Gebietskörperschaften zu vertreten. Der Minister hat keine ausführende Gewalt, weil seine Überwachungsfunktion durch die Unabhängigkeit der Museen und des Arts Councils begrenzt ist. Das „Office of Arts and Libraries“ ist als Einheit des Bildungsministeriums nicht alleine für Kultur zuständig, da andere Ministerien folgende Kompetenzen haben: das Schatzministerium ist verantwortlich für die Besteuerung von privaten Mäzenen, das Außenministerium für den British Council und die auswärtige Kulturpolitik, das Umweltministerium für historische Gebäude in staatlichem Besitz, das Innenministerium für Radio und Fernsehen und das Bildungsministerium für Kunstunterricht an Schulen und Kunsthochschulen.³⁵³

1965 veröffentlicht die Regierung ihre erste offizielle Erklärung zur Rolle des Staates in der Kultur „A Policy for the Arts“. Dieses Weißbuch betont das Armlängenprinzip und führt die Idee eines getrennten Fonds für Kultur ein.³⁵⁴ Seitdem bestimmt der Arts Council frei über die Allokation seines Geldes, und der Kulturminister fühlt sich nicht für seine Entscheidungen verantwortlich.³⁵⁵

Kulturminister Lord Eccles erweitert ab 1971 das kleine Kunstbüro zu einem Mini-Ministerium mit Beamten wie in anderen Staaten. Da sich die vom Armlängenprinzip geprägten guten Beziehungen zum Arts Council verschlechtern, reformiert Kulturminister Hugh Jenkins 1974 den Arts Council so, dass er nicht mehr nur dem Kulturminister verantwortlich ist, sondern von Gewerkschaftlern der Kulturindustrie und Gebietskörperschaften gewählt wird und demokratisch legitimiert ist.³⁵⁶

Die Ölkrise 1973 und 1979 führen zu einer Kürzung der Mittel für Kultur. Als Folge davon sind der Arts Council und die Gebietskörperschaften gezwungen, die geförderten Projekte auszuwählen. Die Rechte kritisiert, dass Kulturorganisationen überhaupt von staatlichen Geldern gefördert werden, die Linke, dass die geförderte Kultur zu elitär ist.³⁵⁷ 1979 ernennt Premierministerin Margaret Thatcher

³⁴⁸ Sticht (2000:77).

³⁴⁹ Gray (2000:65).

³⁵⁰ Cummings/ Katz (1987:236).

³⁵¹ Gray (2000:44).

³⁵² Cummings/ Katz (1987:229).

³⁵³ Cummings/ Katz (1987:234).

³⁵⁴ Gray (2000:50).

³⁵⁵ Cummings/ Katz (1987:236).

³⁵⁶ Hewison (1995:171).

³⁵⁷ Gray (2000:51).

Norman St. John-Stevas gleichzeitig zum Kanzler für das Herzogtum Lancaster und zum Kulturminister, also zum ersten Kulturminister in der Regierung. Allerdings kürzt Thatcher gleichzeitig das Budget des Büros für Künste und Bibliotheken um 2,6 Mio., ohne St. John-Stevas zu fragen, davon 1 Mio. vom Budget des Arts Council. Darauf tritt St. John-Stevas 1981 zurück, obwohl Thatcher ihn auffordert, nur als Kulturminister zu bleiben, und einem Kulturausschuss des House of Commons erklärt, dass die Kultur ihre eigene unabhängige Stimme in der Regierung haben muss. Damit legt Thatcher trotz ihres Misstrauens gegen staatliche Eingriffe in die Kultur den Grundstein zur Gründung des Department of National Heritage.³⁵⁸

In den 80er Jahren bleibt trotz wechselnder Minister die Kulturpolitik wie 1979 von St. John-Stevas angekündigt: der Privatsektor wird erweitert und das Budget in nächster Zeit nicht erhöht. 1982 publiziert ein parlamentarischer Ausschuss eine Studie, nach der die Verantwortungsteilung zwischen Arts Council und Büro für Künste und Bibliotheken unklar ist. Er empfiehlt die Gründung eines Ministeriums für Kunst, Erbe und Tourismus, das von einem Kabinettsminister geleitet wird, sowie mehr Dezentralisierung an die 12 regionalen Kunstvereinigungen (Regional Arts Associations) in England. Diese Freiwilligenvereine wurden gegründet, als der Arts Council 1956 seine regionalen Büros schloss. Die folgende Dezentralisierung und Neuorganisation des Arts Council wird „The Glory of the Garden“ genannt.³⁵⁹

Als die Regierung nach dem Rücktritt von St. John-Stevas unbeliebt wird, kommen in vielen Städten Labour-Gemeinderäte an die Macht. Besonders der Stadtrat von London (Greater London Council) distanziert sich von der Regierung und setzt einen neuen Kunst- und Unterhaltungsausschuss ein. Dieser hat einen weiteren Kulturbegriff als der Arts Council, schließt z. B. Photographie, Video und elektronische Musik ein und schneidet sein Angebot auf arbeitslose Jugendliche, Frauen, Homosexuelle, Rentner, Behinderte und Migranten zu. Er organisiert Projekte, hat aber auch ein kleines Kulturindustriebudget, das sich selbst vermehren soll. 1986 schafft Thatcher den Stadtrat von London ab und verteilt seine Kompetenzen auf die 33 Bezirke.

Thatcher ist der Meinung, dass die Erweiterung und Erhaltung des Erbes wichtig sind, aber dass diese Aufgabe eher Privaten als dem Staat zukommt, um so flexibler auf individuelle Bedürfnisse der Kultur einzugehen. Sie fördert mehr etablierte und prestigeträchtige als zeitgenössische Kunst, wie den Bau der neuen British Library beim Pancras-Bahnhof 1980. Das Gebäude ist zwar nicht groß genug für alle Sammlungen des British Museums wie geplant, aber die Regierung kann sich rechtfertigen, dass sie viel Geld für Kultur ausgibt.³⁶⁰

1982 bekommt der Arts Council so wenig Geld, dass er droht, die Unterstützung für eines der vier großen nationalen Ensembles einzustellen, oder allen Kulturschaffenden so wenig Geld zu geben, dass einige sich nicht mehr halten können. 1984 gibt er zum ersten Mal eine Liste von Kriterien heraus, an denen sich Kulturprojekte ausrichten haben, um gefördert zu werden.³⁶¹ Er macht seine Unterstützung davon abhängig, dass die Maßnahmen ins Budget der Gebietskörperschaften passen. So wird der Schaden an der Kultur, die die Abschaffung des Stadtrates von London verursacht, deutlich. Der Arts Council überzeugt den Kulturminister Lord Gowrie, dass er selbst das angemessene Organ zur Verteilung der Mittel und zur Übernahme von Organen des Stadtrates von London ist. Damit verdreht er den Sinn der Dezentralisierungsstrategie „The Glory of the Garden“ und gibt 1989 48% seiner Mittel für England in London aus. Durch die Aufstellung von Förderungskriterien gewinnt der Arts Council das Vertrauen der Regierung, aber verliert das der Kulturorganisationen. Die Regionalen Kulturvereine (RAA) und zehn Londoner Theater sprechen dem Council das Misstrauensvotum aus: „Der Arts Council wird seine Position erst wieder gewinnen, wenn er nicht mehr als Arm der Regierung handelt. [...] Lord Gowrie scheint mehr darum bemüht, Thatcher zufrieden zu stellen, als um das kreative Potential der Künste.“

In der Kultur bürgert sich eine wirtschaftliche Sprache ein: Kulturminister Richard Luce nennt die Kultur „Wohlstandsschaffung“. Der Arts Council stellt seine Forderungen an die Regierung 1986 so

³⁵⁸ Hewison (1995:245).

³⁵⁹ Hewison (1995:250).

³⁶⁰ Hewison (1995:237-244).

³⁶¹ Cummings/ Katz (1987:244).

dar: Kultur soll durch Entwicklung der Kulturindustrie Arbeitsplätze schaffen, die Versorgung mit Kultur außerhalb des Zentrums von London verbessern, die Fähigkeiten und Talente ethnischer Minderheiten entwickeln und das kulturelle und wirtschaftliche Potential ländlicher Gebiete erhöhen. Mittel werden als Investitionen verkauft, und ein Teil des Budgets wird für Kulturmarketing verlangt.³⁶² Als Folge der Betrachtung von Kultur als wichtigen Wirtschaftssektor steigt die öffentliche Bestellung von Kunstwerken vor allem in den Großstädten ständig.³⁶³ Musicals wie *Cats*, *Starlight Express* und *Miss Saigon* haben Erfolg. Die Auktionshäuser von London dominieren über Europa, und obwohl die meisten Händel über alte Meister, Impressionismus und klassische Moderne abgeschlossen werden, steigen auch die Preise für zeitgenössische Kunst. Die öffentlichen Mittel einer vom Arts Council unterstützten Organisation fallen von 45% 1980 auf 35% 1988, der Rest wird über Sponsoring und für die Museen über Eintrittspreise erzielt. In Museen erhalten Räume Namen nach ihren Stiftern, wie der Sainsbury-Flügel in der Nationalgalerie.³⁶⁴

Mitte der 80er Jahre erreicht die Regierung durch Kürzungen das, was ihre Vorgängerin durch Zwang nicht erreichen konnte, die Eintrittspreise für Museen. In den meisten Museen fallen nach ihrer Einführung die Besucherzahlen um 40%. 1985 fordert der Direktor des Victoria & Albert-Museums sogar seine Kapitalisierung nach Vorbild von Laura Ashley durch den Verkauf von den Museumsexponaten nachempfundenen Produkten. Auch die Darstellung und Wahrnehmung der Vergangenheit in den Museen erfahren in den 80er Jahren tiefgreifende Veränderungen. Die Vergangenheit wird neu erfunden, so dass die sozialen Konflikte der industriellen Revolution in eine idyllische Konsumenten-Variante der nationalen Geschichte integriert sind. Der Kult des Schlosses und des Landhauses reproduziert die alten Klassenschemata.³⁶⁵

1988 lässt Richard Luce den Wilding-Bericht zur Neuorganisation der Kompetenzen zwischen Arts Council und RAA verfassen. Der Leiter des Arts Councils Lord Goodman bezeichnet ihn als das Ende des Councils. Der Bericht enthält die Forderungen, die Zahl der RAA zu reduzieren, den Arts Council mit dem Crafts Council zu verschmelzen und Personal zu entlassen. 1990 wird Luce durch David Mellor ersetzt, der diesen Bericht korrigieren will. 1992 macht der neue Premierminister John Major Mellor zum Schatzminister und Timothy Renton zum Kulturminister. Als Schatzminister kann der kunstbegeisterte Mellor ein höheres Budget für Kultur durchsetzen. Renton verspricht die Abschaffung des Arts Councils und die Schaffung eines Ministeriums für nationales Erbe.³⁶⁶

Die dauernd wechselnden Leiter des Arts Councils sind vom Wilding-Bericht enttäuscht. 1991 verhandelt sein Leiter mit dem Büro für Kultur und Bibliotheken über die genaue Zahl der förderungsbedürftigen Organisationen, die an die 1991 als Ergebnis des Wilding-Berichts geschaffenen Regional Arts Boards delegiert werden. Diese Nachfolger der RAA haben weniger von Gebietskörperschaften gewählte Mitglieder und mehr Kompetenzen, um die nationale und regionale Ebene besser zu koordinieren. In Praxis sind die RAB wegen ihrer geringen Mittel sehr eingeschränkt, die vom Arts Council, vom Crafts Council, vom British Film Institute und den Gebietskörperschaften kommen.³⁶⁷ Unter dem dauernden Ministerwechsel ist der Dezentralisierungsprozess erst 1994 abgeschlossen: Der Arts Council behält nur 125 Organisationen, darunter die vier nationalen Schauspielhäuser.³⁶⁸

Kulturminister Rentons Erklärung, dass Major kulturfreundlicher sei als Thatcher, bewahrheitet sich. Das konservative Wahlprogramm von 1992 geht noch über die Forderungen von Labour und Liberalen hinaus und kündigt die Gründung eines Staatsministeriums für nationales Erbe an, das von einem Kabinettsminister geleitet wird. Da es „mehr sein als das Büro für Künste und Bibliotheken auf Rädern“ (Mellor) soll, bekommt es die Kompetenzen für English Heritage vom Umweltministerium, den Sport vom Bildungsministerium, den Film vom Handel- und Industrieministerium und den Tourismus vom Beschäftigungsministerium. Mellor will auch den British Council und BBC World

³⁶² Hewison (1995:255-259).

³⁶³ Selwood (1995:XV).

³⁶⁴ Hewison (1995:285).

³⁶⁵ Hewison (1995:265-270).

³⁶⁶ Hewison (1995:261).

³⁶⁷ Gray (2000:67).

³⁶⁸ Hewison (1995:262).

Service vom Außenministerium eingliedern.³⁶⁹ Damit bekommt das Ministerium ein Budget von fast 1 Mrd. Pfund, die es an 43 Organisationen verteilt. Das neue Ministerium ist nur für England zuständig, abgesehen von folgenden Teilkompetenzen in anderen Gebieten: die Verwaltung der Regierungsausgaben für staatliche Museen, Kunstgalerien und Bibliotheken in England, Presse- und Informationsangelegenheiten in Wales und Nordirland, allgemeine Kunstförderung in Großbritannien und die British Library und Kulturgüter im Vereinigten Königreich.³⁷⁰

Eine seiner ersten Maßnahmen ist die Einführung der nationalen Lotterie im November 1994. Ihre Einnahmen kommen den Künsten, dem Sport, dem Erbe, wohltätigen Zwecken, Bildung und Beschäftigung und bis zum 1.12.2000 dem Millennium-Ausschuss zu gleichen Teilen zugute. Die Zuteilung zu einzelnen Projekten liegt beim Arts Council. Ursprünglich sollte das Lotteriegeld nur außergewöhnlichen Projekten zugeteilt werden. Ein Problem ist, dass London zuviel bekommt, von 1994-96 42% der Einnahmen.³⁷¹

Die Einführung der nationalen Lotterie schafft zwar eine neue Einnahmequelle für den Arts Council, aber die Regierung reduziert sein Personal. Der Arts Council versucht sich damit herauszureden, dass er weniger Maßnahmen besser ausstattet. Tanz, darstellende Kunst und Bildung gewinnen, Musik und Drama verlieren an Mitteln. Zum wiederholten Mal versucht er, den vier Londoner Symphonieorchestern die Mittel zu kürzen, aber diese können sich nicht einigen, welche zwei weiterhin Geld bekommen. Nach dem Abtreten von Mellor verliert der Arts Council einen Verbündeten in der Regierung mit einem direkten Draht zum Premierminister. 1993 beschließt das Ministerium für nationales Erbe, die Arts Councils für Wales und Schottland von dem in London zu trennen, der so nur für England zuständig ist.³⁷²

Das Department of National Heritage wird nach dem Sieg der Labour-Partei 1997 in Department for Culture, Media and Sport umbenannt. In seiner Funktion ändert sich wenig. Es gibt mehr Lottereeinnahmen für Menschen und Aktivitäten und weniger für Architektur aus und verteilt sie geographisch gleichmäßiger und mit besonderem Schwerpunkt auf Problemzonen.³⁷³ Auf regionaler Ebene arbeitet das DCMS mit den neuen Regierungsbüros für die Regionen und mit den Regionalen Foren für das Erbe zusammen. Es koordiniert die Arbeit der Gebietskörperschaften, die lokale Initiativen unterstützen und Museen und Bibliotheken bereitstellen.³⁷⁴

Die Sponsorierung von National Heritage ersetzt 1995 das 1984 eingerichtete Business Sponsorship Investment Scheme. Ihr Zweck ist die Ermutigung privater Kulturförderung durch die Bereitstellung von Unterstützung in Verwaltung und Marketing und öffentlicher Fonds, die lange öffentlich-private Partnerschaften ankurbeln sollen.³⁷⁵ Das DCMS führt dieses Partnerschaftsschema mit Sponsoren weiter und gründet neue wie das National Heritage Pairing Scheme for the Arts.³⁷⁶

English Heritage, das seit 1984 die Verantwortung für historische Gebäude hat, schließt sich 1999 mit der Königlichen Kommission für historische Denkmäler zusammen. Diese Körperschaft für die historische Umwelt in England arbeitet zwar auf Armlänge von der Regierung, ist ihr aber durch die Minister verantwortlich. Die entsprechenden Agenturen für Schottland, Wales und Nordirland hängen von der Regierung ab. Die Richtlinien für den Schutz historischer Gebäude von 1990 fordern die dauernde Nutzung eines historischen Gebäudes als beste Garantie für seine Erhaltung, möglichst in seiner ursprünglichen Funktion. Soweit neue Nutzungen akzeptierbar sind, wird anerkannt, dass die Instandhaltung eines historischen Gebäudes zusätzliche Kosten verursacht, die durch angemessene Entwicklung oder, wo das nicht möglich ist, durch öffentliche Unterstützung getragen werden.³⁷⁷

Die Filmindustrie erholt sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Die Labour-Regierung teilt ihr Lotteriegelder zu, gibt durch Steuerabsetzungen Anreize für großformatige Kino- und Fernsehfilme,

³⁶⁹ Hewison (1995:296).

³⁷⁰ Sticht (2000:78).

³⁷¹ Gray (2000:76).

³⁷² Hewison (1995:263).

³⁷³ DCMS (Hg.) (1999:10).

³⁷⁴ Gray (2000:62).

³⁷⁵ Gray (2000:78).

³⁷⁶ Gray (2000:63).

³⁷⁷ Coupe (2001:6).

vereinfacht die Bürokratie zur Filmherstellung und definiert den britischen Film neu: 70% der Produktionsaktivitäten müssen nun im UK stattfinden, anstatt wie früher 70% der Spielzeit. 1999 richtet das DCMS die Exportagentur Film Export UK ein, die für den Vertrieb britischer Filme im Ausland und Urheberrechte zuständig ist.³⁷⁸ Es eröffnet 1999 in Los Angeles ein britisches Filmbüro als Standortwerbung.³⁷⁹ Im April 2000 löst der Film Council, der die Lotteriegelder verwaltet, die Regierungsressorts British Screen Finance und British Film Commission ab.³⁸⁰

Die Probleme der Bibliotheken sind reduzierte Öffnungszeiten, steigende Personalkosten, sinkende Ausgaben für Bücher und ein Rückgang der Ausleihe um 19% in den 90er Jahren. 1997 veröffentlicht das DNH eine Studie zu Bibliotheken und fordert darin die Herausgabe jährlicher Pläne, die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor zur Aufbesserung der Mittel und die Bewerbung der Bibliotheken um Lotterie- und EU-Gelder.³⁸¹ Das DCMS stellt 1999 70 Mio. Pfund für neues digitales Material und Ausbildung von Bibliothekaren in der EDV bereit und richtet zusammen mit der Wolfson-Stiftung einen Modernisierungsfonds ein.³⁸² 2002 haben 99% aller Bibliotheken Internetzugang, davon 80% kostenlos.³⁸³

Die Literatur ist das Stiefkind der britischen Kulturpolitik, seit der Arts Council Mitte der 80er Jahre seine Literaturmittel auf 1% seines Budgets halbiert hat mit der Begründung, dass diese Kunst durch das Verlagswesen, den schulischen Lehrplan und die Bibliotheken zugänglich sei. In den 90ern wird die Literatur neu definiert, so dass sie nicht nur Autoren, sondern auch Leser und das Lesen einschließt. Seit 1993 werden Stipendien an Schriftsteller vergeben. Auf der Konferenz des Arts Councils zu Bibliotheken 1998 wird die Entwicklung der Partnerschaft zwischen Lesern und Bibliotheken und die Einrichtung einer Werbeagentur für Bibliotheken geplant.³⁸⁴ Nur 3% der in Großbritannien hergestellten Bücher sind Übersetzungen. Zum Vergleich stehen Deutschland und Frankreich mit Anteilen von 15% und 18% über dem europäischen Mittel. Der Anteil der aus dem Englischen ins Deutsche übersetzten Bücher beträgt über 70%.³⁸⁵

Die Museumspolitik orientiert sich eher an konkreten Anlässen als an von der Regierung festgelegten Zielen. Seit 1991 können sich Museen um Preise für gute Dienstleistungen im Sinne von Selbstvermarktung und Mehrwertschaffung bewerben. Außerdem sollen sie auf einen repräsentativeren Besucher für das Gesamtpublikum ausgerichtet sein. Das zeigt sich an der neuen Definition von Museum, die bis 1998 lautet: „eine prozessgetriebene Institution, die materielle Zeugnisse und verwandte Information zum öffentlichen Nutzen sammelt, dokumentiert, erhält, ausstellt und interpretiert“, und danach: „Museen ermöglichen es den Menschen, Sammlungen zur Inspiration, zum Lernen und zum Genuss zu erforschen. Sie sind Institutionen, die Kunstwerke sammeln, bewahren und zugänglich machen.“³⁸⁶ 2002 wird zum ersten Mal wieder völlig freier Museumseintritt angeboten, die Besucherzahlen steigen um mindestens 70%.³⁸⁷

Für den Export von Kulturgütern berät ein Ausschuss den Minister, der die Ausfuhr in Fällen von besonderem historischen, ästhetischen oder wissenschaftlichen Wert zeitweise verbieten kann. So können Organisationen oder Individuen mit Sitz in Großbritannien inzwischen das Geld zum Vorkauf auftreiben. Die Kunstsammlung der Regierung fördert britische Kunst durch ihre Ausstellung in den größten Regierungsgebäuden weltweit und durch Aufträge für neue Werke.³⁸⁸

Die bildenden Künste enthalten nach der Definition des Arts Councils of England Photographie, Filme, neue Technologien, Architektur, Künstlerfilme und Handwerk. Im englischen Finanzierungssystem gibt es als einzigem keine formale langfristige Policy für bildende Kunst. Die

³⁷⁸ Hancock (2001:10).

³⁷⁹ DCMS (Hg.) (1999:11).

³⁸⁰ Le Floch-Andersen (2001:59).

³⁸¹ Owen (2001:14).

³⁸² DCMS (Hg.) (1999:12).

³⁸³ DCMS (Hg.) (2003:6).

³⁸⁴ Hicks (2001:19).

³⁸⁵ Jurt (1998:92).

³⁸⁶ Selwood (2001:22).

³⁸⁷ DCMS (Hg.) (2003:6).

³⁸⁸ DCMS (Hg.) (2003:56).

Pläne des Arts Councils zielen darauf ab, eine Umgebung zu schaffen, in der Künstler gleichgestellt mit anderen kreativen Herstellern arbeiten können, ihnen Verträge und Gehalt zu garantieren, und in dem die Künste Pflichtteil des schulischen Lehrplans sind.³⁸⁹

Das DCMS hat 1998 zusammen mit dem Arts Council einen Neuen Publikumsfonds eingerichtet, der Kunst einem breiteren Publikum zugänglich machen soll, eine Jugendmusikstiftung eingerichtet und Tanz- und Schauspielschülern neue Stipendien ermöglicht.³⁹⁰ Da die darstellenden Künste unterbezahlt sind, konzentrieren sich die Mittel auf die größten Institutionen. Der Arts Council of England plant in "The Next Stage" 2000 zusätzliche Investitionen, um das Angebot zu vergrößern und den Zugang zu verbessern.³⁹¹

Anlässlich der Millenniumsfeiern hat das DCMS den Dom von Greenwich restauriert und 100 Mio. Pfund für 180 Projekte bereitgestellt.³⁹² Das Goldene Jubiläum der Königin wird das ganze Jahr 2003 lang im UK und im Commonwealth gefeiert. Die 17. Commonwealth-Spiele im Juli 2003 verhelfen der Region Manchester zu wirtschaftlichem Aufschwung.

Die Gemeinden haben zwar in vielen Bereichen eine wichtigere Rolle als in anderen europäischen Staaten, aber nicht in der Bereitstellung kultureller Dienste. Bis 1948 haben sie kein Recht, ohne besondere Parlamentsakte überhaupt Geld für Kultur auszugeben. Erst 1972 wird ihnen die Höhe des Kulturbudgets völlig freigestellt. Lange Zeit haben die Gemeinden kein Interesse an diesem Feld, weil sie sich nicht als Fachleute betrachten und fürchten, sich durch die Förderung außergewöhnlicher Werke lächerlich zu machen.³⁹³ Die Gemeinden unterhalten allein in England mehr als 2000 Museen und Kunstgalerien und etwa 4000 Bibliotheken.³⁹⁴

4. Italien

Herrschender Kulturbegriff: Nach einem sehr verbreiteten Gemeinplatz hätte Italien allein 40% des Weltkulturerbes, bzw. die Toscana und Umbrien alleine 20%. Diese Zahl ist selbst ein Kulturprodukt, weil das Konzept „Weltkulturerbe“ eurozentrischen Ursprung hat und weil sich gerade in Italien in den letzten Jahrhunderten eine aufmerksame Konservierungspolitik herausgebildet hat, die die Güter als Teil ihrer Umwelt erschließt und die Erhaltung auch von kleineren Gütern sicherstellt. Die italienischen Museen zeugen nicht nur von Sammlertum, sondern von ihrer Umgebung und enthalten darum sowohl hohe Kunstwerke als auch Alltagsgegenstände.³⁹⁵ In der heutigen Diskussion schenkt man den Museen mehr Beachtung als dem restlichen Erbe, so dass sie Synonym mit dem Kulturerbe und der Kulturpolitik des Landes geworden sind.³⁹⁶ Der Terminus Museum bezeichnet sowohl die Sammlungen von Kunstgegenständen als auch die Institution, die für ihre Verwaltung zuständig ist. In der italienischen Gesetzgebung sind Museen von den Denkmalämtern abhängige Büros und werden direkt von ihnen verwaltet.³⁹⁷

Geschichte: Die italienischen Staaten entwickeln früh das Bewusstsein, dass der Kontext und der Entstehungsort von Kulturgütern geschützt werden muss. Die Abwesenheit eines Bildersturms durch Protestanten, Kriege oder die Französische Revolution, der Konservatismus der Kirche und der höheren Schichten und die wirtschaftliche Stagnation großer Teile des Landes ermöglichen den Erhalt vieler Kulturgüter.³⁹⁸ Der Familienpakt Medici-Lothringen 1737 hält die Kunstschatze der Großherzöge für immer in Florenz. Im Pontifikalstaat gibt es 1820 den Pacca-Erlass. Nach der nationalen Einigung diskutiert man lange darüber, ob man didaktische Museen einrichten und dafür den Transfer von Kulturgütern vom einen Museum zum anderen in Kauf nehmen oder die Verankerung historischer

³⁸⁹ Selwood (2001:32).

³⁹⁰ DCMS (Hg.) (1999:3).

³⁹¹ Manton (2001:26).

³⁹² DCMS (Hg.) (1999:12).

³⁹³ Cummings/ Katz (1987:230).

³⁹⁴ Sticht (2000:77).

³⁹⁵ Settis (2002:14).

³⁹⁶ Cappelli (2002:33).

³⁹⁷ Taffiorelli Sterlocchi (1997:XIV).

³⁹⁸ Settis (2002:19).

Sammlungen an ihrem Ort beibehalten soll. Giuseppe Fiorelli, der erste Generaldirektor der „Antiken und Schönen Künste“, setzt 1875 die zweite Lösung durch, weil sie als einzige den Bedürfnissen der Wissenschaft entspricht.³⁹⁹

Die Gesetze über den Schutz des künstlerischen (1089) und landschaftlichen Erbes (1497) von 1939 sind trotz ihrer Entstehung im Faschismus die fortgeschrittensten Gesetze Europas in ihrem Bereich.⁴⁰⁰ Sie geben dem Staat folgende Mittel zur größtmöglichen Versorgung des Volkes mit seinen Kulturgütern: Enteignung, Exportverbot, Zwangskauf vor Export, bei dem der Minister Objekte zum gleichen Preis wie der Exporteur kaufen darf und das gleiche Vorkaufsrecht im Inland.⁴⁰¹ Die Kriterien zur Aufstellung der Kulturgüterlisten von 1939 gelten bis 1999 und folgende Einteilung heute noch: Zur unverfügbaren öffentlichen Domäne im Sinne von Art. 822 (2) und Art. 824 (1) Codice civile gehören „anerkannte unbewegliche Güter von historischem, künstlerischem oder archäologischem Wert, Sammlungen der Museen, Gemäldegalerien, Archive, Bibliotheken und die anderen Güter, die vom Gesetz unter die Vorschrift der öffentlichen Domäne fallen“. Zum unverfügbaren staatlichen Erbe gehören „Dinge von historischem, archäologischem, paläoethnologischem, paläontologischem und künstlerischem Interesse, die im Boden gefunden wurden.“ Alle anderen Kulturgüter gehören zum verfügbaren Erbe.⁴⁰² Werke lebender Künstler oder jüngere als 50 Jahre werden nicht gefördert.⁴⁰³

Die Verfassung von 1948 erklärt in Art. 9: „Die Republik fördert die Entwicklung von Kultur“, und in Art. 33: „Kunst und Wissenschaft sowie ihre Lehre sind frei“. Der Begriff „Republik“ wird zuerst auf die zentralstaatlichen Institutionen bezogen. Später setzt sich die Einsicht durch, dass nichts den Staat daran hindert, Autorität zu delegieren, obwohl der Schutz der Landschaft und des Kulturerbes nicht in den Kompetenzen der Regionen nach Art. 117 und 118 der Verfassung aufgeführt ist.⁴⁰⁴

Bis in die 70er Jahre wird die Kulturpolitik von wenigen Spezialisten in der Direktion für Antiken und Schöne Künste des Ministeriums für öffentliche Bildung bestimmt. Die vorherrschende Sichtweise ist auf die Erhaltung gerichtet. Die Konservierungstechniker stehen in dauerndem Konflikt mit den Vertretern wirtschaftlicher und baulicher Entwicklung. Die wenigen Publikationen zum Thema tragen Titel wie: „Vandalen im Haus“ (Cederna 1956) oder „Für die Rettung der Kulturgüter in Italien“ (dafür eingesetzte parlamentarische Kommission 1967), als ob in Ermangelung einer Reform der Politik das Überleben des Kulturerbes selbst in Frage stünde.⁴⁰⁵

1975 wird das Ministerium für öffentliche Bildung in die drei Ministerien für öffentliche Bildung, für Universität und Forschung und für Kulturgüter geteilt.⁴⁰⁶ Damit geht keine Erhöhung des Kulturbudgets einher. Das neue Ministerium für Kulturgüter wird sofort als „geringeres Ministerium“ betrachtet und außer Spadolini und Scotti schwachen Politikern ohne Initiative anvertraut.⁴⁰⁷

Das Ministerium ist aus vier Entscheidungsebenen zusammengesetzt: die politische Spitze, der Nationalrat, das Zentralbüro für landschaftliche, architektonische, archäologische, kulturelle und historische Güter und die Denkmalämter. Die zwei oberen Ebenen haben weniger Entscheidungskraft als die zwei unteren Ebenen. Das Zentrum besteht aus Verwaltern, die Peripherie aus Wissenschaftlern. Den Denkmalämtern kommt die dreijährige Programmierung und Verwaltung der gewöhnlichen Eingriffe zu, dem Zentrum die Kontrolle der Finanzmittel. Die Denkmalamtsleiter haben keine Ausgabenfreiheit und müssen jedes Projekt vom Zentrum genehmigen lassen.⁴⁰⁸ In Praxis ist der Zentralismus dadurch eingeschränkt, dass die Denkmalämter vor Ort agieren, besser informiert sind und komplexe Probleme nach oben abwälzen können.⁴⁰⁹

³⁹⁹ Settis (2002:9 f.).

⁴⁰⁰ Settis (2002:30).

⁴⁰¹ Palma/ Di San Luca (1987:80 ff.).

⁴⁰² Pinti/ Sparnanzoni (2002:7 ff.).

⁴⁰³ Bobbio (1992:155).

⁴⁰⁴ Palma/ Di San Luca (1987:70).

⁴⁰⁵ Bobbio (1992:149).

⁴⁰⁶ Settis (2002:63).

⁴⁰⁷ Settis (2002:36).

⁴⁰⁸ Bobbio (1992:188).

⁴⁰⁹ Bobbio (1992:161 ff.).

Der Anteil des Kulturbudgets an den Staatsausgaben liegt 1955 bei 0,74%, 1960 bei 0,65%, 1970 bei 0,45%, 1975 bei 0,3% und 1980 bei 0,29%. Die Ausgaben für materielles Erbe und Theater, Musik und Drama steigen von 1945 bis 1982. Ab 1975 wachsen Theater und Musik schneller als das materielle Erbe. Bis 1965 bekommt das Kino an meisten, von 1965 bis 1982 das Theater und ab 1970 das materielle Erbe. Alle Veränderungen sind Reaktionen auf wirtschaftliche Umstände. Von 1945 bis 1982 wird nur zwischen 43 und 66% der verfügbaren Budgets ausgegeben. Das ist der Beweis für eine schlechte Planung, denn normalerweise müsste der Anteil des ausgegebenen Budgets steigen und nicht unregelmäßig schwanken.⁴¹⁰ Im Gegensatz zu Kino und Musik gibt es kein umfassendes Gesetz für Theater, dieses wird nur durch Rundschreiben des Ministers geregelt. Ab 1975-77 fördert man nach geographischen Kriterien und bemüht sich um Dezentralisierung, besonders zur Mitte und zum Süden hin.⁴¹¹ Es gibt überhaupt keine Unterstützungsprogramme für zeitgenössische bildende Künstler, für darstellende Künstler gibt es dagegen eine unzureichende gesetzliche Vorsorge. Die Bürokratie hat unverhältnismäßig freies Ermessen über das Theater.⁴¹²

In den 80er Jahren bekommt die Kultur zum ersten Mal hohe außergewöhnliche Finanzierungen: die Fonds für Beschäftigungsinvestitionen (Fio), die „Kulturlager“, die Fonds aus dem Gesetz 449/1987 und eine Menge Studien zur „Kulturwirtschaft“.⁴¹³ Die Katalogisierung erfährt eine Aufwertung, da die EEA von 1986 Angst erzeugt, dass die Abschaffung der Grenzen eine massive Ausfuhr von Kulturgütern bringen könnte. Das Katalogisierungsprogramm „Giacimenti culturali“ (Kulturlager) von Arbeitsminister Gianni De Michelis hat den Zweck, die Jugendarbeitslosigkeit zu verringern und die Entwicklung der Informatikunternehmen anzukurbeln. Dieses Programm bekommt von 1986-87 600 Mrd. Lire, also mehr als das ganze Kulturbudget, das 1985 200 Mrd. Lire beträgt. Die Beteiligung des Kulturministeriums ist vernachlässigbar.⁴¹⁴

Die Erlaubnis für Private, auf dem Gebiet von Museen Handel zu betreiben, wird vom Finanzministerium gegeben, das für die Konzession einen Ausgleich erhält. Das Kulturministerium hat keine Kontrolle über die Art und Qualität der dort angebotenen Dienstleistungen. Um dem abzuwehren, schließen 1987 das Kulturministerium und das Staatliche Polygraphische Institut und Münzprägestätte eine Konvention für den Verkauf von Führern und Postkarten in Museen und archäologischen Stätten ab. Die Konvention sieht eine spezifische Herstellung von didaktischen Veröffentlichungen vor, die sich die lange Erfahrung des Instituts mit Kulturgütern zunutze machen sollten, z. B. die Reihe „Wege der Museen, Galerien und Denkmäler Italiens“.⁴¹⁵

Die 80er Jahre sind durch eine Diskussion über die wissenschaftliche und verwaltende Selbstbestimmung der Museen geprägt, die ihren Höhepunkt mit den ersten Gesetzesvorschlägen von Chiarante und Covatta findet.⁴¹⁶ Abgesehen von einigen überfüllten Museen sind die meisten unterbenutzt und die Museumsleiter haben keinen Anreiz, die Besucherzahlen zu erhöhen. Die Pädagogen, die dem Publikum die Ergebnisse der Wissenschaft zeigen wollen und eine Verflachung des Niveaus fürchten, stehen den Unternehmern gegenüber, die sich dem Konsumenten anpassen wollen. Das Ministerium richtet darum 1990 eine Kommission für die Erarbeitung eines nationalen Museumssystems ein, das einzelnen staatlichen Museen finanzielle und Verwaltungsfreiheit geben soll.⁴¹⁷ Auf der ersten nationalen Museumskonferenz 1990 berufen sich die Verteidiger der Gebietskompetenz der Denkmalämter auf die Notwendigkeit, die Besonderheiten des archäologischen Sektors zu schützen, der eine enge Beziehung zwischen der Forschung vor Ort und den Museen erfordert. Die Kunsthistoriker verteidigen dagegen die wissenschaftliche und verwaltende Eigenständigkeit der Institution Museum von den territorialen Denkmalämtern. Die spätere Ordnung

⁴¹⁰ Palma/ Di San Luca (1987:92).

⁴¹¹ Palma/ Di San Luca (1987:82).

⁴¹² Palma/ Di San Luca (1987:99).

⁴¹³ Cappelli (2002:44).

⁴¹⁴ Settis (2002:37).

⁴¹⁵ Cappelli (2002:45 f.).

⁴¹⁶ Cappelli (2002:44).

⁴¹⁷ Bobbio (1992:208).

der Denkmalämter für Museumspole behält die Einheit der zugehörigen Museumskomplexe und die Bezeichnung „Denkmalamt“ bei und gibt die Kompetenz für das Gebiet auf.⁴¹⁸

Diese Debatte wird durch das Gesetz 4/1993 von Kulturminister Alberto Ronchey beendet. Es ermöglicht die Überlassung „zusätzlicher Dienstleistungen“ in den Museen, Galerien, archäologischen Stätten, Bibliotheken und staatlichen Archiven an Private. Damit sind zuerst Verlegerdienste und der Verkauf von Darstellungen der Kulturgüter, Katalogen und anderem Infomaterial, in Bibliotheken und Archiven Reproduktion und Verleih der Werke, in Museen Café und Garderobe gemeint. 1995 kommen die Verwaltung von Tonträgersammlungen, Diatheken und Museumsbibliotheken, die Information, Führung und didaktische Hilfe, die Gebäudereinigung, die Verwaltung der Eintritte und die Organisation von Ausstellungen hinzu.⁴¹⁹ Die Kriterien für die Leitung dieser Dienste werden von Kulturministerium bestimmt. Die Denkmalamtsleiter nehmen das Ronchey-Gesetz passiv auf und sind der Ansicht, dass die Erlaubnis, Dienstleistungen an Private zu vergeben, nicht die Verpflichtung dazu darstellt. Die Kunsthistoriker sind empört über die Möglichkeit, Gipsabgüsse von den Werken herzustellen.⁴²⁰ Sie kritisieren, die Bezeichnung „zusätzliche Dienstleistungen“ sollte wohl davon ablenken, dass die „essentiellen Dienstleistungen“ an den Rand gedrängt würden. Roncheys Maßnahme lenke die allgemeine Aufmerksamkeit vom Schutz und der Erschließung historischer und künstlerischer Güter hin zu ihrer direkten Umsetzung in Kommerz und Geschäft.⁴²¹

1997 gibt es in 5,1% der Denkmäler und Grabungen Bibliotheksdienste, audiovisuelle Medien in 6,3%, Verkauf von Publikationen zu 8,3%, Restaurants oder Cafés zu 1,5%. Führungen gibt es in 33,8% der Museen, und Informationsbroschüren über ihre Bestände geben 73,4% der Denkmalämter heraus.⁴²²

Auf der 10. Versammlung des Kulturausschusses 1995 kritisiert der Europarat, dass die italienische Kulturpolitik keinen einheitlichen Plan aufweise. Es fehlt eine klare Einteilung der Funktionen und Verantwortung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen. Es wird zuviel auf die Gesetzgebung zurückgegriffen, vor allem in Notfällen. Die steifen Programmierungs- und Ausgabenmechanismen erlauben keine langfristige Planung. Der bürokratischen Zentralisierung entspricht keine effektive staatliche Kontrolle der verschiedenen Ebenen. Die Einbeziehung wirtschaftlicher und organisatorischer Probleme ist niedrig. Die Bedürfnisse des Schutzes überwiegen über Kommunikation und Verbreitung der Kultur nicht nur in den dafür aufgewendeten Ressourcen, sondern auch in der Organisationsstruktur des Ministeriums. Das zeitgenössische Schaffen wird in all seinen Aspekten zu wenig gefördert.⁴²³

Kulturminister Antonio Paolucci rechtfertigt sich mit der Eigenart des Systems, das durch Zentralismus und verfassungsrechtlich festgelegten Etatismus gekennzeichnet ist, dem eine außergewöhnliche Verteilung von Kulturgütern und mehrere an Schutz und Verbreitung interessierte Akteure gegenüberstehen, wie die Regionen, Kommunen, die Kirche und Private. Dieser Widerspruch erzeuge Schwierigkeiten und Verspätungen. Trotz der Menge an Kulturgütern schaffen es kulturelle Fragen in Italien nicht, die angemessene Bedeutung in der Politik zu finden. Paolucci weist darauf hin, dass in den letzten zehn Jahren das Interesse von öffentlicher Meinung, Parlament und Regierung an Kulturgütern gestiegen ist und dass einige Gesetze die öffentliche Verwaltung reformiert haben. Der in den 70er Jahren begonnene Dezentralisierungsprozess wurde zwar unterbrochen und muss wieder aufgenommen werden, aber eine Dezentralisierung im Kulturministerium an die peripheren Organe findet statt. Das Ronchey-Gesetz hat eine große Modernisierung gebracht, und der von der Regierung vorgeschlagene Gesetzesentwurf zur Autonomie einiger großer Museen kann ein weiterer Schritt zu mehr Flexibilität sein. Die Eingriffe zugunsten des künstlerischen Schaffens sind tatsächlich gering, auch als liberale Reaktion auf die faschistische Kulturpolitik. Dem zeitgenössischen Schaffen muss nicht durch einzelne Förderungen und Anreize mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, sondern durch Schaffung von Räumen für die Kunst wie Ausstellungen und Wettbewerbe.⁴²⁴

⁴¹⁸ Cappelli (2002:32).

⁴¹⁹ Cappelli (2002:42 f.).

⁴²⁰ Cappelli (2002:47 ff.).

⁴²¹ Cappelli (2002:26).

⁴²² Taffiorelli Sterlocchi (1997:XXVI ff.).

⁴²³ *Politica culturale italiana* ((26.4.1995):87).

⁴²⁴ *Politica culturale italiana* ((26.4.1995):87-89).

Die ersten Initiativen für die Vorbereitung des Jubiläums 2000 werden 1995 von der Gemeinde von Rom gesammelt. Parallel beginnen das Parlament und die Regierung die Aktivitäten, um der Welt das italienische Erbe zu präsentieren. Es handelt sich um den größten finanziellen Aufwand, den die Denkmalämter in der kürzesten Zeit ihrer hundertjährigen Geschichte unternommen haben. Allein auf stadtrömischem Gebiet werden 200 direkte Eingriffe unternommen.⁴²⁵

Nach einer erhitzten Debatte über die Gefahr, das faschistische „Minculpop“ (Ministerium für Volkskultur) wiedererstehen zu lassen, findet Ministerpräsident Romano Prodi 1996 einen Kompromiss. Die Trennung zwischen Denkmalschutz, der seit 1975 beim Ministerium für Kulturgüter ist, und Schauspiel, Verlagswesen und Fernsehen wird aufrecht erhalten, aber ein einziger Minister dafür ernannt, Walter Veltroni. Als gleichzeitiger Vizepräsident des Ministerrates könnte er das Gewicht der Kultur vergrößern. 1998 werden diese Vorsichtsmaßnahmen abgeschafft und Giovanna Melandri leitet ein Ministerium nach französischem Vorbild.⁴²⁶ Durch seine Umbenennung in Ministerium für kulturelle Güter und Aktivitäten und die Zuteilung der Kompetenzen für Schauspiel und Sport werden die Kulturgüter marginalisiert.⁴²⁷

Das neue Ministerium besteht aus dem Generalsekretariat, den Generaldirektionen, den zentralen Instituten, den Denkmalämtern, den Staatsarchiven, den staatlichen Bibliotheken, den autonomen Museen und den Konservierungsinstituten. Das Generalsekretariat arbeitet das jährliche und mehrjährige Programm der Eingriffe im Kulturgut aus und bereitet die Zusammenarbeit zwischen Staat und Regionen vor. Es gibt Generaldirektionen für historisches, künstlerisches und demo-ethno-anthropologisches Erbe, architektonische Güter und Landschaft, zeitgenössische Architektur und Kunst, archäologische Güter, Archive, Buchwesen und Kulturinstitute, Kino und darstellende Künste. Das Ministerium hat neue Kompetenzen im Bereich von Kino, Musik, Tanz, Theater, Zirkus und Wanderschauspielen bekommen, die vorher beim Ministerpräsidenten lagen. Periphere Organe des Ministeriums sind die regionalen Denkmalämter für kulturelle Güter und Aktivitäten, die fachlichen Denkmalämter für alle Disziplinen der Generaldirektionen außer Buchwesen und Kulturinstitute, Kino und darstellende Künste, die Staatsarchive, die Staatsbibliotheken und die Museen.⁴²⁸

Das Gesetz 59/1997 delegiert Funktionen an die Regionen und Gebietskörperschaften nach dem Subsidiaritätsprinzip. Es erkennt Kooperationsformen zwischen Staat, Regionen, Gebietskörperschaften in der Erhaltung, Katalogisierung und Restaurierung an und ermöglicht es den Regionen und Gebietskörperschaften, Vorschläge für die Ausübung des Schutzes und des Vorkaufrechts zu machen. Das Prinzip der ausschließlich staatlichen Schutzausübung beruhigt die technischen Angestellten des Ministeriums, weil es einem Kulturföderalismus entgegenwirkt, ruft aber Kritik von den Gebietskörperschaften hervor.⁴²⁹

Prodi und Veltroni betonen, dass Dienstleistungen wie Führungen, Ausstellungsorganisationen, Filme und Software an Private delegiert werden können, „wenn sie auf Grund finanzieller und Personalressourcen nicht von der Museumsverwaltung durchgeführt werden können“ (Ministerialerlass 139/1997). Eine deutliche Trennung zwischen dem, was die Museumsverwaltung selber erledigen muss und dem, was sie anderen überlassen kann, bleibt aus. 1997 ruft Veltroni die Sibec (Italienische Gesellschaft für Kulturgüter AG) ins Leben, um Eingriffe in der Restaurierung und Erschließung vorzunehmen. 85% der Aktien sollen dem Staat gehören, und Regionen, Gebietskörperschaften und Private können den Rest erwerben. Im Gründungsgesetz des neuen Ministeriums für kulturelle Güter und Aktivitäten nimmt der gleiche Minister die Idee zurück und schlägt statt dessen mehrere Gesellschaften vor, die von Fall zu Fall gegründet werden sollen. Dieses Gesetz von Oktober 1998 wird im April 2002 von Kulturminister Urbani in eine Ordnung umgewandelt und publiziert.⁴³⁰

Seit 1997 kommen die Einnahmen aus dem Lottospiel den Kulturgütern zugute und wirken innovativ auf die Auswahl der geförderten Projekte. Die Kriterien, für die die Lottogelder verwendet werden,

⁴²⁵ Serio (1999:44).

⁴²⁶ De Saint Pulgent (1999:123).

⁴²⁷ Settis (2002:38).

⁴²⁸ Pinti/ Sparnanzoni (2002:131).

⁴²⁹ Cappelli (2002:56).

⁴³⁰ Settis (2002:104).

sind Vereinbarkeit der Projekte mit dem gewöhnlichen Eingriffsplan der Verwaltung, Ergänzung der gewöhnlichen Maßnahmen, eine mehrjährige Planung, die zeigt, dass die Projekte aufeinander aufbauen, Begünstigung nicht staatlicher Güter, eine gerechte Verteilung auf dem Staatsgebiet und bessere Dienstleistungen.⁴³¹

Mit dem Gesetz 352/1997 bekommt das archäologische Denkmalamt von Pompei die wissenschaftliche, verwaltende und finanzielle Autonomie. Das Amt kann sich in Pompei wegen der vielen Besucher selbst tragen. Die Einnahmen aus den Geldern der Zentralverwaltung, der Sponsoren oder Spenden, den Eintrittskarten und zusätzlichen Dienstleistungen kommen den Schutz-, Erhaltungs- und Werbungsaktivitäten zugute. Die Leitung übernimmt ein Beamter, der mit dem Denkmalamtsleiter auf einer Stufe steht.⁴³²

Der Einheitliche Text (testo unico) von 1999 ersetzt das Gesetz 1089 von 1939 durch einen weiteren, differenzierteren und dynamischeren Kulturbegriff, der die Aufstellung weiterer Kulturgut-Kategorien als „Zeugnisse mit Zivilisationswert“ ermöglicht.⁴³³ Seit 1999 gibt es Rahmenprogramm-Abkommen zwischen dem Ministerium, den Regionen und den autonomen Provinzen für die Erhaltung und Erschließung des archäologischen, historischen, Bücher- und Archiverbes, die Infrastrukturen für darstellende Künste, die berufliche Ausbildung in künstlerischen und Restaurationsberufen, die Schaffung integrierter Informationssysteme zwischen Staat und Region für Dokumentation und die Unterstützung künstlerischen Schaffens. Demo-ethno-anthropologisches Erbe wie Feste, Erzählungen und Musik wird vom Nationalen Museum für Volkskünste und -bräuche in Rom erfasst und ausgewertet. Die Regionen dürfen in Absprache mit der Bischofskonferenz CEI kirchliches Eigentum katalogisieren. Das Verfassungsgericht spricht sich auf der Basis von Art. 9, 117 und 118 dafür aus, dass dieser staatliche Handelsbereich weit in die Kompetenz der Regionen hineinreicht und darum nur mit ihrem Einverständnis und ihrer Mitarbeit ausgeführt werden kann.⁴³⁴

1999 stimmt der Ministerrat einem Regelwerk für die Teilnahme des Ministeriums an privatrechtlichen Gesellschaften zu. Die Bedingungen dafür sind der Erwerb genügender finanzieller Ressourcen, um die angemessene Erhaltung der übergebenen Güter zu gewährleisten, die Verbesserung des öffentlichen Nutzens der übergebenen Kulturgüter unter angemessener Erhaltung und die Integration von Management und Erschließung der Güter durch die Stiftung.⁴³⁵ Da jedes Gebäude in öffentlichem Besitz nach 50 Jahren automatisch unter den Schutz als Kulturgut fällt, müssen die öffentlichen Organe auch für unbenutzte Gebäude Erhaltungskosten aufbringen. Nach dem Finanzgesetz 1999 kann das Schatzministerium zusammen mit dem Kulturministerium die Gebäude an Aktiengesellschaften verkaufen, auch an extra dafür gegründete. Das Finanzgesetz 2000 geht noch einen Schritt weiter und gibt dem Schatzministerium die Initiative, dem Kulturministerium die Liste der verkäuflichen Gebäude zu präsentieren, welches sich innerhalb von 90 Tagen für jeden Fall aussprechen muss. Kommt keine Antwort, ist der Verkauf erlaubt. So wird 2000 der Verkauf des gesamten Forum Italicum verfügt.⁴³⁶

Unter der Regierung von Silvio Berlusconi erscheint das Gesetz 410/2001, das dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (Erbe des Schatzministeriums) erlaubt, eine oder mehrere GmbHs zu gründen, die für die „Kartolarisierung“⁴³⁷ der Erträge aus dem Verkauf der staatlichen Gebäude zuständig sind. Das ermöglicht 2002 dem Wirtschafts- und Finanzminister Giulio Tremonti einen Erlass, nach dem das gesamte staatliche Erbe an zwei extra gegründete AGs überführt werden kann, die „Staatliches Erbe AG“ und die „Infrastruktur AG“. Das überführbare Erbe enthält alle Nationalparks, alle Küsten, alle historischen Bauten in staatlichem Besitz und die ganze Domäne. Die „Staatliches Erbe AG“ wird „für die Erschließung, das Management und die Veräußerung des staatlichen Erbes“ (Art.7) gegründet. Ihr gesamtes Eigentum kann in Eigentum der „Infrastruktur AG“ umgewandelt werden, die dem Privatkapital offen steht. Die „Infrastruktur AG“ gibt Anleihen aus und

⁴³¹ Bellisario (1998:215).

⁴³² Cappelli (2002:69 ff.).

⁴³³ Pinti/ Sparnanzoni (2002:1 ff.).

⁴³⁴ Pinti/ Sparnanzoni (2002:123 ff.).

⁴³⁵ Cappelli (2002:65).

⁴³⁶ Settis (2002:119).

⁴³⁷ Das Wort ist auch auf Italienisch eine Neuschöpfung, die nirgendwo in der Literatur erklärt wird. Die ungefähre Bedeutung muss aus dem Kontext erschlossen werden.

garantiert für ihren Wert durch öffentliche Güter, die unter Wert verkauft werden.⁴³⁸ Die Eigentumsübertragung vom Staat zur „Staatliches Erbe AG“ und von dieser zur „Infrastruktur AG“ ändert laut ihrem Statut die von Art. 823 und 829 Codice civile vorgesehene Regelung nicht, nach denen Güter von historischem oder künstlerischem Wert aus der Domäne unveräußerbar sind.

Das Finanzgesetz 2002 sieht einen massiven Eingriff der Privatleute in den Kultursektor vor. Es erlaubt Privaten und Gebietskörperschaften, genauer: „anderen als staatlichen Subjekten“, die Konzession für Aktivitäten zum Nutzen und der Erschließung des Erbes zu erhalten, während dem Staat die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Schutzes und der Erhaltung bleiben.⁴³⁹

In der endgültigen Fassung wird das „Management der Güter“ durch das „Management der Dienstleistungen der Güter“ ersetzt, so dass die Konservatoren sich beruhigen können, dass sich seit dem Ronchey-Gesetz nichts geändert hat. Statt „privaten Subjekten“ heißt es, „anderen als staatlichen Subjekten das Management der Dienstleistungen zu überlassen, die zum verbesserten öffentlichen Nutzen und der Erschließung des künstlerischen Erbes beitragen“.⁴⁴⁰ Das Gesetz erregt in Italien und im Ausland großen Widerwillen. Einige Denkmalamtsleiter und Akademiker warnen vor seinen Risiken, und der Untersekretär im Kulturministerium Vittorio Sgarbi tritt aus diesem Grund zurück. Der Präsident der Republik Carlo Azeglio Ciampi bittet den Ministerpräsidenten, strengere und genauere Schutzgesetze einzuführen.⁴⁴¹ In New York unterzeichnen die 37 Leiter der größten Museen der Welt einen Aufruf, das Gesetz zurückzunehmen.⁴⁴²

Der Staat hat in den letzten Jahren an Terrain verloren und einerseits an Private, andererseits an Regionen und Gebietskörperschaften Kompetenzen delegiert. Eine Interpretation des Ganzen ist, dass eine zentralistische Politik der Linken den Privaten die Museen geöffnet hat, nur um den Regionen keine Kompetenzen geben zu müssen. Das ist aber unwahrscheinlich, da die rechten Regierungen diese Politik fortgeführt bzw. nicht rückgängig gemacht haben.⁴⁴³ Man erkennt darin eine ungebrochene Linie von Kulturlager bis 2002.⁴⁴⁴

⁴³⁸ Settis (2002:121 ff.).

⁴³⁹ Cappelli (2002:22 ff.).

⁴⁴⁰ Cappelli (2002:73).

⁴⁴¹ Cappelli (2002:20).

⁴⁴² Settis (2002:103).

⁴⁴³ Settis (2002:108).

⁴⁴⁴ Settis (2002:38).

Analytischer Teil

1. Identitäten der Akteure - Vergleich der Kulturpolitik in den vier großen Mitgliedsstaaten

Die Kompetenz für und Organisation von Kulturpolitik im Staat ist auf jeden Fall eine Institution im Sinn von Regeln mit Geltung. Sie ermöglicht und beschränkt das Handeln von Individuen, in diesem Fall von Künstlern und anderen beteiligten Personen. In manchen der untersuchten Staaten, Epochen und Kulturbereichen ist sie eher als Regime institutionalisiert, weil das Zentrum ohne formalen Organisationsapparat überwacht und sanktioniert. Das könnte auf Deutschland vor der Einrichtung des BKM zutreffen, als sich die Länder mehrmals beschwerten, dass der Bund in ihre Kompetenzen eingreift, wie durch die Stiftung Preußischer Kulturbesitz 1957 und den Vorschlag einer Kulturstiftung der Länder 1973. In anderen ist sie eine informale Kultur, die bloß aus Regeln besteht. In wieder anderen Fällen ist sie als formale Organisation institutionalisiert. Das ist dann der Fall, wenn ein Kulturministerium neu gegründet wird, und in Frankreich, wo es früh ein Kulturministerium gibt, das praktisch die ganze Policy kontrolliert, die ganze Zeit. Ob die Kulturpolitik als formale Organisation, als Regime oder als Kultur institutionalisiert ist, in jedem Fall handelt sie als Akteur. Sie verfügt über Ziele und Legitimität und setzt in ihrem Handeln kulturelle Skripte aufgrund mentaler Repräsentation um. Ihre Bedeutung und Identität wird von institutionalisierten Regeln bestimmt.

Unter Identität versteht man die gegenseitig konstruierten und sich entwickelnden Bilder, die ein Akteur von sich selbst und vom anderen hat und die sich im Laufe der Zeit durch Interaktion verändern. Staaten haben zwar keine eindeutigen Äquivalente zum Selbst, aber sie konstruieren und projizieren kollektive Identitäten und handeln als Akteure.⁴⁴⁵ Identitäten generieren und formen Interessen. Viele Interessen hängen von einer besonderen Konstruktion der Selbstidentität in bezug auf die wahrgenommene Identität anderer ab. Wandel oder Fortdauer in der staatlichen Identität beeinflusst die Interessen oder Policies von Staaten und kann Regelmäßigkeiten in ihnen erklären.⁴⁴⁶ Wie sehen Identität und Interessen der mitgliedstaatlichen Akteure aus und wie sind sie zu Stande gekommen?

Es fallen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede auf. Mit Ausnahme von Frankreich wird in den untersuchten Staaten ein zentrales Kulturministerium relativ spät gegründet, in Italien 1975 bzw. 1996, in Großbritannien 1992 und in Deutschland 1998. Vorher befanden sich die Kulturkompetenzen beim Bildungsministerium, nur in Deutschland beim Innenministerium. In Frankreich und Italien trägt die zuständige Direktion im Bildungsministerium sogar den gleichen Namen „Antiken und Schöne Künste“ und verweist so auf den angewandten engen Hochkulturbegriff. In allen Staaten haben noch andere Ministerien Kompetenz für bestimmte Kulturbereiche, das stärkste Beispiel dafür ist die Zuteilung der auswärtigen Kulturpolitik zum Außenministerium.

Auch zeitliche Übereinstimmungen fallen auf, die durch allgemeine Ereignisse bestimmt sind. Mit Ausnahme von Deutschland, wo sich der Bund in dieser Phase stärker engagiert, findet in den 70er Jahren eine Dezentralisierung an die Regionen statt. Eine formale Dezentralisierung von den zentralen an die peripheren Organe im Ministerium finden wir überall außer in Deutschland in den 80er Jahren. In Italien wird über die Autonomie der Museen/ Denkmalämter diskutiert und einige Versuche in der Richtung gemacht, in Frankreich delegiert Jack Lang an die FRAC und DRAC, und in Großbritannien der Arts Council durch „The Glory of the Garden“ an die Regional Arts Associations. Für Deutschland könnte man in dieser Zeit durch die Gründung des Deutschen Kulturrates 1982 und der Kulturstiftung der Länder mit Bundesbeteiligung 1987 dagegen sogar eine Zentralisierung beobachten. Ferner werden in den 80er Jahren die wirtschaftlichen Aspekte von Kultur in allen Staaten außer Frankreich stärker betont. Statt einer erweiterten Soziokultur für alle Subgruppen werden nun kommerzielle und prestigeträchtige Projekte unterstützt. Aber während in Großbritannien diese Entwicklung dem Kultursektor starke Kürzungen bringt, so dass der Arts Council zum ersten Mal entscheiden muss, welche Bereiche er fördert, hat in Deutschland und Italien die Kultur mehr Geld zur Verfügung. In Deutschland wird Kulturförderung durch Überlegungen zu Umwegrentabilität und

⁴⁴⁵ Jepperson/ Katzenstein/ Wendt (1996:58).

⁴⁴⁶ Jepperson/ Katzenstein/ Wendt (1996:60).

Standortfaktor begründet, und in Italien gibt es teure Sonderprogramme wie „Kulturlager“. In allen Staaten außer Italien wendet sich nach 1968 die offizielle Kulturförderung vom Hochkulturbegriff hin zu einem erweiterten Begriff. In Italien wird eigentlich bis auf wenige Ansätze in den 90er Jahren nie ein erweiterter Kulturbegriff angewendet, man geht von der museenzentrierten und vom Zentralstaat bestimmten Kultur sofort zur Privatisierung über, ohne die Inhalte der Kulturpolitik zu verändern.

Einige bedeutende Unterschiede bestehen z. B. in den hauptsächlichlichen Akteuren, zwischen denen sich Kulturpolitik abspielt. In Deutschland sind es der Bund, die Länder und der Deutsche Städtetag, wobei der Bund in der untersuchten Zeit an Einfluss und Legitimität zunimmt. In Italien teilen sich der Kulturminister bzw. die Regierung, die Regionen und der private Sektor das Feld, und man beobachtet nach einer Phase relativen Machtzuwachses der Regionen in den 70er Jahren eine extreme Machtverschiebung von der Zentralregierung hin zum privaten Sektor. In Frankreich spielt der Kulturminister zu manchen Zeitpunkten wie unter Malraux und Lang eine so große Rolle, dass er als eigener Akteur gelten kann. Die Akteure sind also der Kulturminister, der Präsident und die Regionen, wobei hier der Machtzuwachs der Regionen seit den 70er Jahren nicht rückgängig gemacht oder durch eine andere Kraft ersetzt wurde. Das staatliche Monopol auf Kulturpolitik ist sowohl bei der politischen Klasse als auch vor allem in der Bevölkerung so legitimiert, dass es nie in Frage gestellt wird. In Großbritannien spielt sich Kulturpolitik zwischen dem Arts Council, dem Kulturminister bzw. der Regierung und den Kulturorganisationen ab. Hier beobachtet man eine Zentralisierung und eine Verstaatlichung durch die Schaffung des Kulturministeriums, die zuerst auf genau so große Widerstände trifft wie das Eindringen des Marktes in der italienischen Kulturpolitik.

Die Rolle, die Kulturpolitik unter den staatlichen Policies spielt, ist folgende. In Deutschland ist sie zuerst relativ unwichtig und wird mit Kulturverwaltung gleichgesetzt, seit den 70er Jahren und besonders nach der Wiedervereinigung nimmt sie stark an Bedeutung zu. Wenn es um den Erhalt von Denkmälern oder anderen Kulturinstitutionen in Ostdeutschland geht, ist auch der Eingriff des Bundes in Länderkompetenzen legitim. In Italien ist sie unwichtig und betrifft trotz der großen Auswirkungen auf den Tourismus und damit auf die Wirtschaft nur ein paar Fachleute. Wenn man sich die geführten Diskussionen ansieht, kann man das nachvollziehen. Sie betreffen nur Fragen zur Organisation von Museen, zur Museumspädagogik und zur Abwanderung von Kulturgütern, aber niemals den Status von Künstlern oder die sozialen Auswirkungen von Kultur. Das neugegründete Ministerium für Kulturgüter wird sofort als geringeres Ministerium angesehen. Nicht einmal die Tatsache, dass Walter Veltroni gleichzeitig Kulturminister und Vizeministerpräsident ist, trägt zu ihrer Aufwertung bei. In Frankreich hängt ihr Gewicht stark vom Kulturminister ab. Während die Minister von 1969-1981 nicht einmal selber über die Kulturpolitik bestimmen, verhilft ihr Lang zu einem solchen Gewicht, dass er fast Stellvertreter des Präsidenten wird, und das vielfältige, auf alle Schichten der Bevölkerung zugeschnittene Angebot von Maßnahmen, das er unternimmt, verankert die Kultur in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens. In Großbritannien ist man traditionell skeptisch gegenüber einer staatlich gelenkten Kulturpolitik, die man als inhaltlich beeinflusst verdächtigt. Seit man in den 80er Jahren jedoch gemerkt hat, dass der Markt alleine kein optimal breitgefächertes Kulturangebot bereitstellen kann, akzeptieren alle Parteien die Gründung eines Ministeriums und der Arts Council hat noch am meisten dagegen.

Nach der öffentlichen Meinung sollten Kulturpolitik in Deutschland die Länder, besser noch die Städte machen, da eine zentrale Kulturpolitik bis jetzt nur im Nationalsozialismus stattfand und daran erinnern würde. In Italien und Frankreich sollte sie dagegen der Zentralstaat machen, um einer Zersplitterung und einem Auseinanderfallen des Kulturinhalts entgegen zu wirken. In Großbritannien sollte sie der Markt machen, da eine staatlich organisierte Kulturpolitik bürokratisch und typisch für Diktaturen ist.

Ein vorherrschendes Feld in der geförderten Kultur ist in Deutschland zuerst der Städtebau und nach der Wiedervereinigung der Denkmalschutz, wenn auch nicht ganz so stark wie in Italien. In keinem anderen Staat werden Einrichtungen der Religionsgemeinschaften durch die Kulturpolitik gefördert. In Italien trägt im Gegenteil die katholische Kirche anlässlich des Jubiläums zu den außergewöhnlichen Denkmalschutzmaßnahmen bei. Dort nehmen zu allen Zeiten Denkmalschutz und Museumspolitik die meiste Aufmerksamkeit des Kultursektors ein. In Frankreich und Großbritannien ist der Kulturbegriff

von Anfang an weiter und die Mittel sind ausgeglichener verteilt. Es fallen jedoch für Frankreich das Gewicht von Tanz, atonaler Musik und Theaterfestivals, für Großbritannien das von Bibliotheken und Musicals auf.

Besondere Anlässe, die mit kulturellen Veranstaltungen begangen werden, sind in Italien das Jubiläum der Kirche, in Frankreich das Bicentenaire der Französischen Revolution und in Großbritannien das Millennium und das Goldene Thronjubiläum der Königin. Die Art, in der sie gefeiert werden, ist natürlich durch die Verschiedenheit der Anlässe bedingt, aber es fällt auf, dass Frankreich und Deutschland keine besonderen Pläne anlässlich der Jahrtausendwende haben. Für Frankreich kann das daran liegen, dass das Bicentenaire als wichtiger empfunden wird, und Deutschland ist nach der Wiedervereinigung wahrscheinlich zu sehr mit der Förderung der neuen Länder beschäftigt.

Die Einnahmen aus der Lotterie kommen in Italien seit 1997, in Großbritannien seit 1994 der Kultur zugute. Während sie in Italien zu Projekten außerhalb des herkömmlichen Kulturbegriffs und damit zu seiner Erweiterung beitragen, haben sie in Großbritannien die Aufgabe, außergewöhnliche Projekte besonders in den Regionen zu fördern und damit zur Dezentralisierung beizutragen.

Starke Unterschiede zwischen der Kulturpolitik rechter und linker Parteien lassen sich in allen untersuchten Staaten außer Italien feststellen. In Deutschland bleibt die CDU durchgängig einerseits Bildung und Wissenschaft, andererseits einem engen unpolitischen Hochkulturbegriff verhaftet, wie das Argument bei der Debatte 1984 zeigt, Künstler sollten nicht in Mutlangen demonstrieren. Noch in der Broschüre von 1996 „So fördert der Bund Kunst und Kultur“ ist das Gewicht erstaunlich, das sie dem Schutz der Kultur der ehemals deutschen Ostgebiete zumisst. Die SPD geht dagegen stärker auf die Aspekte sozialer Sicherung von Künstlern ein, auf den internationalen Kulturaustausch und auf neue Medien. Wegen des lange Zeit geringen Gewichts der Bundeskulturpolitik spielen diese Unterschiede aber eine geringere Rolle als in den anderen Staaten. In Italien sind die Inhalte bis auf wenige Ausnahmen durch die sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Prodi und D'Alema immer die gleichen. Der wirkliche Unterschied besteht zwischen der Phase vor dem Ronchey-Gesetz 1993, in der der Zentralstaat die gesamten Kompetenzen hat, und der kontinuierlichen Privatisierung danach. Da in diesem Zeitraum aber verschiedene Parteien an der Macht sind, kann man diese Wende nicht auf Parteienunterschiede zurückführen. Wahrscheinlich spricht das Fehlen eines Kulturprogramms für das geringe Gewicht, das der Kultur zugemessen wird. In Frankreich verfolgt Malraux unter De Gaulle einen engen Hochkulturbegriff, die Kulturminister unter Valéry Giscard d'Estaing konzentrieren sich auf Kunsthandwerk und Erbe und der Sozialdemokrat Lang erweitert die Kultur um viele Bereiche, ohne das Erbe zu vernachlässigen. Das ist eigentlich das klassische Beispiel dafür, wie man sich die Unterschiede zwischen einer konservativen und einer sozialdemokratischen Kulturpolitik vorstellen würde. In Großbritannien lassen sich diese Unterschiede von Heath zu Thatcher und von Major zu Blair in gemäßigeren Maße nachvollziehen. Hier fallen jedoch die starken Mittelkürzungen Thatchers stärker ins Gewicht als ihre Konzentration auf Musicals und eine kommerzielle Museumspädagogik. Außerdem lässt sich so die Aufwertung der Kultur unter Major nicht erklären. In diesen beiden Staaten fallen Parteienunterschiede also stark ins Gewicht, was die Inhalte betrifft.

Zusammenfassend kann man sagen, dass trotz parteipolitischer und epochenbedingter Unterschiede die verschiedenen Identitäten der Staaten deutlich werden, sowohl in der Organisation der Kulturkompetenzen als auch am Inhalt der geförderten Kultur. Folgende Interessen können sich daraus ableiten lassen: von der Organisation her müsste Großbritannien traditionell am skeptischsten gegenüber Förderung durch die EU sein und sie als Eingriff in den Markt betrachten. Frankreich, das seine Kulturpolitik sowieso stärker als andere auf den Austausch richtet, müsste ihr aufgeschlossen gegenüber stehen. In Italien könnte die Förderung durch die EU als Eingriff in nationale Kompetenzen wahrgenommen werden, aber da die Kulturförderung dort nicht so eine große Rolle spielt, wird das eher nicht der Fall sein und die Tatsache, dass die EU Kultur fördert, wird positiv aufgenommen werden. In Frankreich und Italien könnte sich die zentrale Regierung höchstens darüber beschweren, dass die Kulturprogramme den Regionen einen zu großen Spielraum geben. In Deutschland werden die Programmteile, die auf regionaler Ebene wahrgenommen werden können, mehr Erfolg haben als die groß angelegten Aktionen, für die die nationale Ebene nötig ist. Wenn ein Staat zentral organisiert wäre und Kulturpolitik dort den gleichen Inhalt und Stellenwert wie in Deutschland hätte, gäbe es im

föderalen Deutschland weniger Vorbehalte gegenüber europäischer Kulturförderung als in diesem Staat. Sobald die Verteilungsfragen zwischen den Ländern und Städten geregelt sind, besteht kein Grund, aus dem die Kulturförderung der EU negativ aufgenommen werden sollte. Der BKM könnte höchstens damit unzufrieden sein, dass er nur als Ansprechpartner auf europäischer Ebene und Koordinator gilt und zu wenig Kompetenzen hat.

Inhaltlich müssten die Interessen folgende sein: Deutschland und Italien werden einen engeren, traditionelleren Hochkulturbegriff vertreten als Frankreich und Großbritannien, wobei Italien ihm noch stärker verhaftet ist als Deutschland. Italien müsste sich jedenfalls am Anfang der untersuchten Phase ausschließlich für Denkmalschutzprogramme wie Raphael und eine restriktive Regelung des Kulturgüterverkehrs durch die Richtlinie 1993/7/EWG einsetzen. Ab etwa 1996 müsste es sich auch für Kulturmanagement und etwas Museumspädagogik interessieren. Deutschland wird zuerst auch Denkmalschutz, aber auch darstellende Künste für wichtig halten und so Teile von Kaleidoskop, Ariane und Raphael ganz unterstützen. Nach 1997 wird es mehr an internationalem Kulturaustausch, neuen Medien und zeitgenössischer Kunst interessiert sein, aber das Interesse an Denkmalschutz zugunsten des Ostens nicht aufgeben. Frankreich und Großbritannien müssten sich stärker für zeitgenössische darstellende und bildende Künste einsetzen, besonders von gesellschaftlichen Subgruppen wie Einwanderern oder Jugendlichen, und für neue interdisziplinäre oder multimediale Kunstformen, sowie für kulturelle Breitenbildung. Daher müssten sie besonders von Kultur 2000 überzeugt sein und die drei früheren Programme für nicht weitgehend genug halten.

2. Der Prozess institutioneller Definition

Die EU ist nach den oben genannten Kriterien eine Institution und eine formale internationale Organisation von Staaten. Internationale Organisationen schreiben als Akteure des interstaatlichen Systems und Teil des Organisationsapparats der Welt eine einheitliche Ideologie, Struktur und Praxis vor, die die Mitgliedsstaaten aktiv verinnerlichen.⁴⁴⁷ Die kulturellen Maßnahmen der EU sind im Sinne von „Regeln mit Geltung“ auf jeden Fall eine Institution, weil sie angewendet und ausgeführt werden. Da sie von einem zentralen Organisationsapparat, nämlich der Kommission, dem Rat und dem EP, verwaltet werden, der begrenzte Sanktionen anwenden kann, gelten sie auch als formale Organisation und nicht als Regime oder Kultur I. In diesem Fall können sie jedoch auch als die Umwelt oder Struktur gelten, in der sich die Organisationen der mitgliedstaatlichen Kulturpolitik befinden. Internationale Organisationen werden einerseits durch Staaten zu ihrem Nutzen ins Leben gerufen, erhalten und geleitet, andererseits haben sie die Fähigkeit, ihren Mitgliedsstaaten Definitionen der Mitgliedseigenschaften und Ziele aufzuerlegen.⁴⁴⁸ Die Praktiken und Policys internationaler Organisationen können aber auch umgekehrt die Nachfragen, Forderungen und Interessen der Mitgliedsstaaten widerspiegeln.⁴⁴⁹ Beides trifft auf die kulturellen Maßnahmen der EU zu.

2.1. Wie kommt es, dass die Interaktion zwischen Organisationen in diesem Feld steigt?⁴⁵⁰

Wenn man davon ausgeht, dass Interaktion eine sichtbare Handlung hervorbringt, müsste man steigende Interaktion an der steigenden Zahl der Handlungen erkennen können. In diesem Fall heißt das: „Wie kommt es dazu, dass nach der Implementierung von Art. 128 die ersten kulturellen Maßnahmen als Ergebnis der steigenden Interaktion unternommen werden?“ da die andere Möglichkeit: „Wie kommt es durch steigende Interaktion zur Aufnahme des kulturellen Handelns in den Maastrichter Vertrag?“ außerhalb des zeitlichen Rahmens dieser Arbeit liegt. Nach dem soziologischen Institutionalismus entstehen gemeinsame institutionelle Praktiken aus einem Diskussionsprozess der Akteure über die Interpretation und Lösung geteilter Probleme. Daraus entwickeln die Akteure geteilte kognitive Pläne, die mit einem Sinn für angemessene institutionelle

⁴⁴⁷ McNeely (1995:6).

⁴⁴⁸ McNeely (1995:33).

⁴⁴⁹ McNeely (1995:156).

⁴⁵⁰ DiMaggio/ Powell (1983:148).

Praktiken verbunden sind und verbreitet werden.⁴⁵¹ Die ersten Maßnahmen sind die Mitteilung Dondelingers am 29.4.1992, die dazu aufruft, sich schon vor der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags Gedanken über ein den neuen Rahmenbedingungen angepasstes Kulturkonzept zu machen, das Dokument „Das neue Kulturkonzept der Gemeinschaft“ der Kommission und die Definition der gemeinschaftlichen kulturellen Aktion am 8.9.1992 durch Dondelinger und die Kulturminister der Mitgliedsstaaten. Die Kommission macht im Amtsblatt vom 28.2.1992 Vorschläge zur Regelung des Kulturgüterverkehrs und definiert am 17.8.1994 das Programm Kaleidoskop neu. Das EP legt am 25.1.1994 einen Bericht zur Gemeinschaftspolitik im kulturellen Bereich vor, aus dem die Kommission das Programm Ariane entwickelt. 1993 arbeitet die Kommission zusammen mit den Behörden der Mitgliedsstaaten eine Mitteilung über das kulturelle Erbe aus und entwickelt sie 1995 zum Programm Raphael. Diese Maßnahmen gehen von Organen aus, die es als Bestandteil der internationalen Organisation EWG/ EU schon vor der Implementierung der kulturellen Aktion gibt. Sie können deswegen nicht als steigende Interaktion zwischen den Mitgliedsstaaten gelten. Dass zu diesem Zeitpunkt die Interaktion zwischen den Mitgliedsstaaten in anderen Bereichen steigt, die durch den Vertrag von Maastricht institutionalisiert wurden, ist allerdings der Fall. Wenn Handlungen in breitere Kontexte eingebunden sind, in denen alle Handlungen als institutionalisiert betrachtet werden, werden auch diese speziellen Handlungen von den Akteuren als institutionalisiert betrachtet.⁴⁵² Daher nehmen die Akteure möglicherweise diese ersten Maßnahmen als bereits institutionalisiert wahr und beteiligen sich darum an ihnen.

Außerdem findet tatsächlich zwischen den Vertretern der Mitgliedsstaaten in Kommission, Rat, EP und Ausschuss der Regionen ein Diskussionsprozess über die Interpretation und Lösung des Problems, das Art. 128 stellt, statt, und die Akteure in den verschiedenen Organen handeln möglicherweise aus Gewohnheit, weil sie erfolgreich sozialisiert wurden bzw. Sanktionen für den Fall befürchten müssen, dass sie sich abweichend verhalten. Sie haben nicht nur Erwartungen über das wahrscheinliche Handeln anderer und dessen Folgen für die eigenen Zielsetzungen, sondern auch „desiderative Erwartungen“, die die jeweiligen Mitakteure mit der Zumutung konfrontieren, dass von ihnen ein bestimmtes Handeln gefordert wird.⁴⁵³

2.2. Wie sehen die interorganisationellen Dominierungsstrukturen und Koalitionsmuster aus?

Bei der Richtlinie zum Kulturgüterverkehr verlangen Italien, Griechenland und die anderen südlichen Mitgliedsstaaten höhere Wertgrenzen, die nördlichen Staaten verlangen niedrigere Wertgrenzen. Erstere setzen sich durch. Die Einordnung von Aquarellen, Pastellen und Gouachen in Deutschland, Großbritannien und Irland als Gemälde, in Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Griechenland als Zeichnungen ist wahrscheinlich Zufall, da diese Teilung nicht auf die geographische Lage, das wirtschaftliche Niveau oder den verwendeten Kulturbegriff verweist. Bei der Buchpreisbindung stimmen Deutschland und Österreich nicht nur dafür, sondern sind sogar der Anlass, dieses Thema aufzugreifen. Wahrscheinlich sind die Niederlande und Belgien, die sich auch in einem grenzübergreifenden Sprachraum befinden, ihrer Meinung, so wie auch Frankreich, das über ein System fester Buchpreise verfügt. Großbritannien ist mit seiner traditionell marktliberalen Haltung und dem von den USA beherrschten Buchmarkt bestimmt gegen die Buchpreisbindung. Die anderen Staaten betrifft das Thema nicht. Deutschland und Österreich bieten einen Kompromiss an, den die Kommission genehmigt.

Die Ausstattung von Kaleidoskop mit 68 MECU für 1996-2000 wird von den südlichen Mitgliedsstaaten akzeptiert und von Großbritannien und den Niederlanden abgelehnt. Bei der zweiten Lesung im EP fordert eine deutsche Abgeordnete ein Statut für Künstler, und die Maßnahmen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen und Weiterbildung werden gegen den Willen des Rats wieder eingeführt. Gegen Ariane sprechen sich Großbritannien und die Niederlande aus, da sie die Förderung bestehender Aktivitäten statt emblematischer Veranstaltungen wollen. Großbritannien legt Veto ein

⁴⁵¹ Hall/ Taylor (1996:16).

⁴⁵² Zucker (1991:86).

⁴⁵³ Maurer/ Schmid (2003:23).

und erklärt sich nur dann zur Zustimmung bereit, wenn der Markt oder die Mitgliedsstaaten selber keine angemessene Versorgung mit Übersetzungen bereitstellen können. Die südlichen Mitgliedsstaaten und Irland sind dagegen für Ariane. Großbritannien geht schließlich auf den Kompromissvorschlag der Kommission ein, auch den erweiterten Zugang zu Büchern und die Weiterbildung für Fachleute einzuschließen. Auch in der Ausstattung von Ariane wollen Deutschland, Großbritannien und die Niederlande die Mittel niedrig halten, und der Rat insgesamt niedriger als das EP. Diese drei Staaten setzen sich im Rat durch und der Rat gegen das EP, das der Ansicht ist, die rechtliche Grundlage sei das Wichtigste, auf deren Basis man immer noch verlängern könne.

Für Raphael wollen die südlichen Mitgliedsstaaten, Irland und Österreich mehr als 40 MECU von 1997-2000 und große Restaurierungsarbeiten fördern, Deutschland, Großbritannien und die Niederlande den Austausch theoretischer Kenntnisse und weniger als 40 MECU. Das EP verlangt 85 MECU und den Zugang benachteiligter Bevölkerungsgruppen zum Kulturerbe. Der Rat akzeptiert die inhaltliche Änderung, aber Deutschland blockiert das hohe Budget. Der Vermittlungsausschuss findet schließlich einen Kompromiss. Kultur 2000 entsteht aus dem von Italien vorgeschlagenen Europäischen Kulturfonds, mit dem sich die anderen Staaten einverstanden erklären, solange keine Mehrausgaben entstehen. Großbritannien und die Niederlande finden das Budget zu hoch, Italien, Griechenland, Spanien, Irland und Deutschland zu niedrig. Bei den Verhandlungen über die Verlängerung von Kultur 2000 bewerten die kleinen Staaten das Programm schlechter, weil es vor allem große Projekte fördert, an denen sie nur mit großen Schwierigkeiten teilnehmen können.

Allgemein ist zu beobachten, dass der Rat wegen der geforderten Einstimmigkeit leicht über das EP dominieren kann. Meistens sind die Vorschläge des EP „sozialer“ Natur. Im Rat bilden Deutschland, Großbritannien und die Niederlande meistens eine Koalition gegen eine hohe Kulturförderung, die südlichen Mitgliedsstaaten und manchmal Irland und Österreich eine Koalition dafür. Das kann an ihrer wirtschaftlichen Situation und ihrem Zustand als Nettozahler oder -empfänger liegen. Die Niederlande können hier mangels durchgeführter empirischer Forschung nicht eingehender betrachtet werden. Großbritannien ist generell gegen staatliche Kulturförderung skeptisch, was sein Verhalten im Rat erklärt. Für Deutschland ist jedoch die Begründung mit seiner nationalen Organisation von Kulturkompetenz und der daraus abgeleiteten Annahme, europäische Kulturförderung stelle das Vorrecht der Bundesländer in Frage, nicht haltbar. Die Programme Kaleidoskop, Ariane und Raphael wenden sich an Kulturorganisationen und enthalten auch Aktionen, die klein genug sind, um von den Ländern wahrgenommen zu werden. Nur die Richtlinie zum Kulturgüterverkehr, die Buchpreisbindung und Kultur 2000 wenden sich vor allem an die staatliche Ebene. Eine mögliche Erklärung für die erstaunliche Tatsache, dass Deutschland gerade beim Denkmalschutzprogramm Raphael wegen des zu hohen Budgets Veto einlegt, obwohl es für all die zu restaurierenden Denkmäler im Osten Geld brauchen könnte, ist, dass der Denkmalschutz dort nur vorübergehend in der besonderen Situation nach der Wiedervereinigung wichtig ist, aber für die SPD-Regierung mit ihrem erweiterten Kulturbegriff nicht prinzipiell auf europäischer Ebene einen so hohen Stellenwert bekommen soll. Die Ausstattung von Kultur 2000 findet auch Deutschland zu niedrig. Das kann mit dem veränderten Stellenwert der Kultur unter Schröder zusammenhängen: Kultur 2000 kann wegen seines innovativen Ansatzes Anklang finden, oder die Kultur hat seit der Einrichtung des BKM auf nationaler Ebene an Gewicht gewonnen.

Die Zustimmung der südlichen Mitgliedsstaaten zu einer hohen Ausstattung der Programme wäre organisatorisch nicht zu erwarten. Die zentralistischen Staaten Frankreich und Italien müssten mächtige Programme als Eingriff in ihre Kompetenzen wahrnehmen. Inhaltlich ist sie jedoch durch die hohe Aufgeschlossenheit französischer Kulturpolitik gegenüber dem internationalen Austausch und ihre Interdisziplinarität erklärbar. Italien setzt sich dagegen wie erwartet für einen restriktiven Kulturgüterverkehr und für die Ausrichtung von Raphael auf große Restaurierungsarbeiten ein. Wenn man von seiner nationalen Kulturpolitik und besonders der zitierten Kritik des Europarats von 1995 ausgeht, wundert es fast, dass Italien die anderen Programme Kaleidoskop und Ariane nicht zugunsten von mehr Denkmalschutz blockiert. Mit Kultur 2000 müsste es einverstanden sein, da dieses Programm das meiste Geld für Denkmalschutz ausgibt. Aus der Stellungnahme von Paolucci zur Kritik kann man jedoch ablesen, dass das Land sich wegen der großen Kulturgütermenge als Ausnahmefall

wahrnimmt und seine eigene Politik nicht als universal geltende Norm begreift. Der Vorschlag Veltronis, einen Europäischen Kulturfonds einzurichten, aus dem Kultur 2000 entsteht, widerspricht zwar dem geringen Stellenwert der Kulturpolitik in Italien, aber er entspricht den Privatisierungsmaßnahmen, die seit dem Ronchey-Gesetz durchgeführt werden. Auch die Begründung für den Kulturfonds als Instrument, um besser mit lokalen Organismen und dem Privatsektor zusammen zu arbeiten, trägt der Situation in Italien Rechnung, aber übersieht, dass diese Akteure in den anderen Staaten keiner Förderung bedürfen, z. B. der Privatsektor in Großbritannien oder lokale Organismen in Deutschland.

2.3. Müssen die Akteure mit einer wachsenden Informationsmenge kämpfen?

Die Tatsache, dass sich die Kommission schon 1989 einen Kulturbeirat aus Künstlern und Kulturvermittlern zulegt, der Gutachten erstellen, beraten und einen „Bericht über Kultur für den europäischen Bürger im Jahr 2000“ erstellen soll, zeigt, dass die gewöhnlichen Organe nicht in der Lage sind, diese Informationen bereitzustellen und zu verarbeiten. Es handelt sich hierbei nicht um einen Teil der Routine, sondern um aktives Handeln. Das „Umschalten“ von Routine zu deliberativer Kognition ist dann zu erwarten, wenn Unzufriedenheit mit dem Status quo besteht, ein Problem moralisch besonders bedeutsam ist und zur Reflektion motiviert, oder wenn die Anwendung bestehender Schemata neue Situationen nur unzureichend erklärt, wodurch die Akteure zur Veränderung bestehender Skripte gezwungen sind (DiMaggio 1997:271).⁴⁵⁴ Hier ist es sowohl die neue Situation als auch die besondere moralische Bedeutung der Kultur, die das Handeln erzeugt. Die Inhalte dieses Berichts, die Prüfung aller bisherigen und zukünftigen Regeln auf ihre Kulturverträglichkeit, die Verankerung einer Kulturklausel in der Europäischen Akte und die Einrichtung eines Europäischen Kulturfonds, werden erst später von den Politikern verwirklicht bzw. wieder aufgegriffen und vorgeschlagen: die Kulturklausel schon relativ bald im Vertrag von Maastricht, eine Kompatibilitätsklausel für alle Maßnahmen mit kulturellen Aspekten durch den Bericht des EP-Abgeordneten Escudero 1997 und der Europäische Kulturfonds Ende 1996. Es braucht also einige Zeit, bis die Akteure die von den Experten gelieferte Informationsmenge verarbeitet haben und ihre bestehenden Skripte verändern, aber sie sind zu dieser Veränderung fähig, weil das subjektive Wissen des Akteurs der Realität nicht näher ist als das Wissen des Beobachters. Wissenschaftliche Theorien können daher die relevanten Begriffe für die Analyse sozialen Handelns stellen.⁴⁵⁵

Auch die im Empiriekapitel nicht erwähnte immer weitere Abgrenzung der Kulturprogramme zuerst von Bildungs-, dann von Medienprogrammen spricht dafür, dass die Informationsmenge in jedem dieser drei Gebiete immer größer wird. Der Vorschlag, einen einheitlichen Europäischen Kulturfonds einzurichten, entspringt dem Bedürfnis nach Reduktion einer Komplexität, die durch eine gewachsene Informationsmenge entstanden ist. Komplexitätsreduktion lässt Handlungskonsequenzen als überschaubarer erscheinen und legt bestimmte Entscheidungen nahe.⁴⁵⁶ Da Institutionen Komplexität reduzieren, stellt dies außerdem eine weitere Stufe der Institutionalisierung dar.

Die Überlegung, ob die Richtlinie zum Kulturgüterverkehr vom Rat „Kultur“ oder vom Rat „Binnenmarkt“ angenommen werden soll, zeigt, dass auch das Wissen über die Kompetenzverteilung innerhalb der Organisation EU den neuen Informationen nicht gewachsen ist. Die Tatsache, dass heute trotz der verabschiedeten Richtlinie zum Kulturgüterverkehr noch keine Definition für „nationales Kulturgut“ vorliegt, kann an der mit dieser Frage zusammenhängenden Informationsmenge liegen. Hier kann es auch zutreffen, dass Entscheidungen dann getroffen werden, wenn mit ihnen keine Probleme verbunden sind und dass es so kein Problemlösen gibt.⁴⁵⁷ Eigentlich müsste die Definition dieses Begriffs eine Voraussetzung für die Formulierung einer solcher Richtlinie sein. Dies und die Organisation eines Abkommens zu diesem Thema mit teilweise den gleichen Teilnehmern 1995 durch Italien, nachdem die Richtlinie schon 1992 beschlossen ist, zeigt, dass Italien das Problem nicht als

⁴⁵⁴ Beckert (2002:142).

⁴⁵⁵ Haase (2003:109).

⁴⁵⁶ Beckert (2002:140).

⁴⁵⁷ March/ Olsen (1989:11).

gelöst betrachtet. Wenn das Pensum an Entscheidungen hoch ist, werden Probleme mit geringerer Wahrscheinlichkeit gelöst, Entscheidungsträger wechseln schneller vom einen zum anderen Problem, Entscheidungen brauchen länger und lösen mit geringerer Wahrscheinlichkeit Probleme.⁴⁵⁸ Da mehrere Kulturprogramme gleichzeitig beschlossen, vertagt und neu aufgegriffen werden, ist das der Fall.

2.4. Wie entwickelt sich das Bewusstsein, an einer gemeinsamen Unternehmung beteiligt zu sein?

Das Dokument der Kommission „Das neue Kulturkonzept der Gemeinschaft“ und die Mitteilung davor versprechen bereits Maßnahmen, die zur Entfaltung nationaler und regionaler „kultureller Identitäten“ beitragen und andererseits den Europäern verstärkt das Gefühl vermitteln, dass sie trotz aller Unterschiede ein gemeinsames kulturelles Erbe und gemeinsame Werte teilen.⁴⁵⁹ Bei der Definition der gemeinsamen kulturellen Aktion zeigen sich besonders Spanien und Großbritannien zurückhaltend und betonen den Schutz der kulturellen Besonderheiten jedes Mitgliedsstaates, Großbritannien auch den der Regionen. Auch Deutschlands Forderung, das Subsidiaritätsprinzip einzuhalten, beweist Skepsis gegenüber einer supranationalen Regelung. Bei der Buchpreisbindung sind die Kulturminister 1993 gegenüber einer gemeinschaftlichen Regelung noch skeptisch, geben aber zu, dass sie zur Verwirklichung der Ziele nach Art. 128 beitragen würde. Die Kommission gibt erst sechs Monate nach der diesbezüglichen Forderung des Rats eine Studie zu den Bedingungen in Auftrag, unter denen die Abkommen im Bereich der festen Buchpreise in grenzüberschreitenden Sprachzonen aufrechterhalten werden können.⁴⁶⁰ Darauf fragen niederländische und deutsche Abgeordnete nach dem Grund für die Verspätung und für die Sendung des Mahnschreibens an Deutschland und Österreich, bevor das Ergebnis der Studie vorliegt. Die Niederlande sind nicht direkt betroffen, aber sie sind sich bewusst, dass sie sich auch in einem grenzübergreifenden Sprachraum befinden und damit in der gleichen Situation wie Deutschland und Österreich. Das zeigt, dass sie inzwischen nicht mehr prinzipiell gegenüber einer gemeinschaftlichen Regelung skeptisch sind, sondern gegen den Inhalt der konkreten Regelung, die die Kommission durchzusetzen versucht. Wenn die gemeinschaftliche Regelung enthielte, in allen grenzübergreifenden Sprachräumen feste Buchpreise einzuführen, würden die Niederlande dafür stimmen.

Zwar brauchen die großen Kulturprogramme relativ lange Zeit, um beschlossen zu werden (Kaleidoskop:1994-Anfang 1996, Ariane: 1993-1997, Raphael: 1994-1997, Kultur 2000: 1996-Ende 1998), aber die Differenzen gehen viel häufiger und länger um die Ausstattung und Dauer der Programme als um ihre inhaltliche Ausrichtung. Zum Inhalt von Kaleidoskop sind sich die Kulturminister im Rat einig, bis auf die Förderungsfähigkeit der Veranstaltungen am Europatag durch Kaleidoskop, gegen die vielleicht auch eher formale Gründe sprechen würden. Außerdem besteht das EP auf der Wiedereinführung des Zugangs benachteiligter Bevölkerungsgruppen, die vom Rat genehmigt wird. Der Vermittlungsausschuss wird nur zur Ausstattung und Dauer herangezogen.

Die inhaltliche Ausrichtung von Ariane auf Übersetzungen wird von Großbritannien nicht akzeptiert, aber es genügen eine Prüfung durch den Kulturausschuss des EP und eine Erweiterung durch die Kommission auf den Zugang zu Büchern und die Weiterbildung von Fachleuten, um Großbritannien das Programm akzeptieren zu lassen. Wegen der Ausstattung und Dauer geht Ariane dagegen dreimal in den Rat, zweimal ins EP, einmal zur Kommission und in zwei Vermittlungsbegegnungen zwischen Rat und EP. Die Uneinigkeiten bezüglich des Inhalts von Raphael, die Beschränkung auf den Austausch theoretischer Kenntnisse oder die zusätzliche Durchführung von Restaurierungsarbeiten, gehen in den Verhandlungen um Ausstattung und Dauer fast unter und der Rat einigt sich alleine. Ein halbes Jahr später liegt sein Gemeinsamer Standpunkt vor und wird nur durch die Forderung des EP, den Zugang benachteiligter Bevölkerungsgruppen zum Kulturerbe aufzunehmen, verändert. Der Entwurf für die Ausstattung und Dauer wird dagegen in drei Ratssitzungen, zwei EP-Sitzungen, zwei Kommissionssitzungen und im Vermittlungsausschuss EP-Rat besprochen.

⁴⁵⁸ March/ Olsen (1989:12).

⁴⁵⁹ Agence Europe 1.5.1992.

⁴⁶⁰ Agence Europe 7./8.9.1998.

Kultur 2000 geht wegen seiner Ausstattung je zweimal in den Rat, wo es von den Niederlanden blockiert wird, und ins EP, und einmal in die Kommission, außerdem wird der Vermittlungsausschuss EP-Rat eingeschaltet. Auch nach der Verabschiedung des Programms akzeptiert das EP den vom Rat verlangten Betrag nur, weil die Kommission sich verpflichtet, einen Zwischenbericht vorzulegen, und hofft, den Betrag danach aufstocken zu können. Dem inhaltlichen Entwurf von Kultur 2000 stimmt der Rat dagegen schon bei der ersten Lesung zu, es gibt nur noch eine Änderung durch das EP, die allgemein akzeptiert wird. Auch bei der Ausstattung und Dauer stimmen Italien, Griechenland, Spanien und Irland dem ersten Betrag zu, obwohl sie ihn für zu niedrig halten. Das kann wirklich dafür sprechen, dass sie sich bewusst sind, an einer gemeinsamen Unternehmung beteiligt zu sein. Sie streben innerhalb der Logik der Angemessenheit die breiten Ziele an, ihre Identität auf sozial angemessene Weise zu definieren und auszudrücken, können aber trotzdem zweckorientiert oder rational handeln.⁴⁶¹ Wenn diese Staaten eine höhere Ausstattung von Kultur 2000 verlangen würden, würde sich die Einigung verzögern und vielleicht scheitern, und sie könnten die von ihrer Identität vorgegebenen Interessen, bestimmte Kulturbereiche zu fördern, gar nicht verwirklichen. Darum ordnen sie sich dem gemeinsamen Ziel unter, obwohl es ihre Interessen nicht optimal verwirklicht.

Die relative Geschwindigkeit, mit der inhaltliche Fragen im Vergleich zu finanziellen Fragen einen Kompromiss oder eine Einigung finden, und das trotz der so unterschiedlichen Kulturkonzepte der Mitgliedsstaaten, zeigt, dass es vielleicht noch keine einheitliche Auffassung von Kulturpolitik und ihren Leistungen gibt, aber sicher ein immer stärkeres Bewusstsein, dass Zusammenarbeit erwünschte, positive Folgen hat und durch schnelle Kompromissfindung erreicht werden kann.

3. Die Hypothesen von DiMaggio/ Powell über die Konvergenz von Organisationen

Im letzten Kapitel und besonders im Teil „Wie entwickelt sich das Bewusstsein, an einer gemeinsamen Unternehmung beteiligt zu sein?“ wurde gezeigt, dass eine Entwicklung in eine gemeinsame Richtung stattfindet und wie das kulturelle Handeln der EU von den Kulturpolitiken der Mitgliedsstaaten beeinflusst wird. Dieses Kapitel soll der Frage nachgehen, ob diese gemeinsame Entwicklung vielleicht schon so stark ist, dass die Kulturpolitiken der Mitgliedsstaaten vom kulturellen Handeln der EU beeinflusst werden. Dazu werden einige Hypothesen von DiMaggio/ Powell über die Homogenisierung von Organisationen angewendet. Einige der Hypothesen beziehen sich auf die Homogenisierung der formalen Organisationen, andere auf die Homogenisierung der Policy-Inhalte. Es ist sicher der Fall, dass zehn Jahre gemeinsamer kultureller Aktion ein zu kurzer Zeitraum sind, um einen Einfluss auf die nationalen Policy-Inhalte zu haben oder um von Homogenisierung zu reden. Dazu kommt, dass Art. 128 dieses Ziel nicht anstrebt: „Die Gemeinschaft leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedsstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.“⁴⁶²

Durch diese Hypothesen soll aber weniger eine ähnliche Entwicklung der Kulturen nachgewiesen werden, obwohl darin auch schon Parallelen festgestellt wurden⁴⁶³, als eine ähnliche Entwicklung der formalen Organisationen und der verwendeten Kulturbegriffe. Salopp gesagt, nicht, dass in allen Mitgliedsstaaten die gleichen Skulpturen hergestellt werden, sondern dass alle Mitgliedsstaaten begreifen, dass die Herstellung von Skulpturen wichtig und schützenswert ist. Falls die Hypothesen den Fall nicht erklären und DiMaggio/ Powells Annahme, dass mit steigender Strukturierung der Umgebung von Organisationen die Organisationsstrukturen in ihnen homogener werden, nicht zutrifft, könnte für die Zukunft die Annahme von Meyer/ Scott (1983) erklärungskräftiger sein, dass hoch strukturierte organisatorische Umgebungen eine höhere Formenvielfalt erzeugen können, z. B. können sich bei stark zentralisierter Autorität die Entscheidungsträger dazu entschließen, spezialisierte Organisationsformen zu bilden.⁴⁶⁴ Falls es eine Entwicklung der gemeinsamen kulturellen Aktion in

⁴⁶¹ Hall/ Taylor (1996:16).

⁴⁶² Art. 128 (1) EGVa.

⁴⁶³ Vgl. das Kapitel „Identitäten der Akteure – Vergleich der Kulturpolitik der vier großen Mitgliedsstaaten“

⁴⁶⁴ Scott (1991:171).

Richtung Zentralismus geben sollte, könnte es z. B. eines Tages in Frankreich ein zentrales Institut für kulturelle Breitenbildung oder in Deutschland eine zentrale Musikförderungsstelle geben.

Auf staatlicher Ebene entspricht der Konvergenzprozess der Homogenisierung. Konvergenz wird definiert als eine Tendenz von Staaten, sich ähnlicher zu werden und ähnliche Strukturen, Prozesse und Leistungen zu entwickeln (Kerr 1983). Der Prozess kann sich auf verschiedene Arten abspielen.⁴⁶⁵

Konvergenz kann durch die Anforderungen der Technik, die soziale und wirtschaftliche Differenzierung und Wandel in den Bedürfnissen einer Gesellschaft bestimmt werden, oder durch Wettbewerb und Reaktionen auf wirtschaftlichen Austausch, wie z. B.: Organisationen in technischen Sektoren sind in dem Ausmaß erfolgreich, wie sie effiziente Produktionsaktivitäten und effektive Koordinationsstrukturen entwickeln. Organisationen in institutionellen Sektoren sind in dem Ausmaß erfolgreich, wie sie Personaltypen einstellen und strukturelle Arrangements entwickeln, die den Bestimmungen des Sektors entsprechen.⁴⁶⁶ Diese Argumente erklären jedoch nicht, wie reiche und arme Länder, in diesem Fall Nettozahler und Nettoempfänger, dieselben Organisationsformen entwickeln können. Erklärungskräftiger ist die Wirkung der Definitionen, Regeln und Prinzipien der Weltpolitik, die in den Vorschriften kodiert sind, welche internationale Organisationen, in diesem Fall die EU, für die Staatsstruktur und -praxis ausgearbeitet haben.⁴⁶⁷ Wenn bestimmte Überzeugungen in der Weltpolitik institutionalisiert werden, fühlen sich mehr und mehr Staaten gezwungen, sich ihnen wenigstens symbolisch anzupassen, weil Übereinstimmung mit ihnen eine wichtige Quelle der Legitimität und anderer Ressourcen ist.⁴⁶⁸

DiMaggio/ Powell schlagen unter anderem folgende Hypothesen vor, die *ceteris paribus* in bezug auf Größe, Technologie und Zentralisierung externer Ressourcen gelten. Sie nehmen an, dass jeder der Homogenisierungsprozesse voranschreitet, obwohl nicht eindeutig ist, dass er die interne Effizienz der Organisation fördert. Es ist möglich, vorherzusagen, welche Organisationsfelder am homogensten in Struktur, Prozess und Verhalten sein werden.⁴⁶⁹

Auf der Organisationsebene variiert die Geschwindigkeit, mit der sich Organisationen in einem Feld anpassen: „Je höher die Abhängigkeit einer Organisation von einer anderen, desto ähnlicher wird sie ihr in Struktur, Klima und Verhaltensschwerpunkt werden.“ Also können Organisationen den Forderungen anderer, von denen sie nicht abhängen, leichter widerstehen.⁴⁷⁰ Weil Organisationen mit zweideutigen oder unsicheren Zielen wahrscheinlich sehr stark vom Ruf ihrer Legitimität abhängen und den Erwartungen entsprechen wollen, gilt: „Je unsicherer die Beziehung zwischen Mitteln und Zweck bzw. je zweideutiger die Ziele einer Organisation, desto größer das Ausmaß, in dem die Organisation sich an die Organisationen anpasst, die sie als erfolgreich wahrnimmt.“⁴⁷¹

Die voraussagenden Faktoren auf Policyebene müssten Organisationen in einem Feld unabhängig von ihren Werten auf der Organisationsebene beeinflussen. „Je größer das Ausmaß, in dem die Organisationen in einem Feld mit staatlichen Agenturen interagieren, desto höher die Anpassungsrate im gesamten Feld.“ Das folgt nicht nur aus der vorigen Hypothese, sondern auch aus der Regelgebundenheit und Betonung institutioneller Regeln durch Regierungsakteure, die Transaktionen zwischen Staat und Privaten kennzeichnen.⁴⁷² Da die untersuchten Organisationen bis auf die meiste Zeit in Großbritannien selber staatliche Agenturen sind, kann diese Hypothese hier nicht angewendet werden.

Da Absolventen mit akademischer Bildung schon Sozialisierungsprozesse in Universitäten durchlaufen und so wahrscheinlich herrschende Normen und dominierende Organisationsmodelle verinnerlicht haben, gilt: „Je höher das Vertrauen auf akademischer Bildung bei der Auswahl von Management-Personal, desto wahrscheinlicher wird eine Organisation anderen im gleichen Feld ähnlich.“⁴⁷³ Die

⁴⁶⁵ McNeely (1995:13).

⁴⁶⁶ Meyer/ Scott (1983:140).

⁴⁶⁷ McNeely (1995:27).

⁴⁶⁸ McNeely (1995:17).

⁴⁶⁹ DiMaggio/ Powell (1983:153)

⁴⁷⁰ DiMaggio/ Powell (1983:154).

⁴⁷¹ DiMaggio/ Powell (1983:154 f.)

⁴⁷² DiMaggio/ Powell (1983:155).

⁴⁷³ DiMaggio/ Powell (1983:155).

folgende Policy-Hypothese folgt aus den Überlegungen zum institutionellen Wandel wegen Unsicherheit und Nachahmung. Für alle Strukturen in einem Organisationsfeld gibt es einen Grenzwert, ab dem die Annahme der dominanten Form mit immer größerer Geschwindigkeit geschieht. „Je größer das Ausmaß, in dem in einem Feld Technologien unsicher oder Ziele zweideutig sind, desto eher entwickelt sich eine Organisation in die gleiche Richtung wie andere im gleichen Feld.“⁴⁷⁴ Diese Hypothesen werden für diesen Fall ausgesucht, weil sie eine hohe Erklärungskraft versprechen und ihre unabhängigen Variablen in der Empirie der mitgliedsstaatlichen Kulturpolitik vorkommen. Die Organisation, an die sich die Organisation der mitgliedsstaatlichen Kulturpolitik anpasst, ist dabei die EU-Organisation und in ihr natürlich der Teil, der nicht von dem Mitgliedsstaat selber beeinflusst wurde.

3.1. Die Hypothese zur Konvergenz von Organisationsstrukturen bei Abhängigkeit

„Je höher die Abhängigkeit einer Organisation von einer anderen, desto ähnlicher wird sie ihr in Struktur, Klima und Verhaltensschwerpunkt werden.“ Abhängigkeit kann als das Bedürfnis bestimmter Ressourcen und das Wissen, dass diese Ressourcen nur bei einer bestimmten Organisation erhältlich sind, operationalisiert werden. Diese Ressourcen können finanzielle Mittel und Anerkennung oder Legitimation sein. Der kognitive und evaluative Akt der Anerkennung ist eine notwendige Bedingung für die Aufnahme einer kooperativen Beziehung und führt zu einer dauerhaften Kooperationsbereitschaft dieser Organisation gegenüber. Darum entfaltet Anerkennung eine motivierende Wirkung.⁴⁷⁵

In Deutschland ist in Art. 35 des Einigungsvertrages eine Übergangsfinanzierung des Bundes zum Erhalt der kulturellen Infrastruktur in den neuen Bundesländern festgeschrieben, die von 1990-1994 die kulturellen Bundeskompetenzen erweitert. Der Bund kümmert sich in dieser Zeit um Bewahrung und Schutz des kulturellen Erbes, Aufbau und Förderung gesamtstaatlich bedeutsamer Einrichtungen und Vorhaben und Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Entfaltung von Kunst und Kultur besonders im Osten.⁴⁷⁶ Die rot-grüne Regierung führt diese speziellen Förderprogramme für den Osten aus sozialstaatlichen Gründen weiter. Das Geld, das sie für diese Sonderprogramme braucht, kann sie entweder von der EU bekommen, wodurch sie finanziell von ihr abhängig wäre, oder sie muss es von anderen Haushaltsbereichen abzwacken und diese Umverteilung legitimieren, wodurch sie weniger innenpolitische Legitimation hätte und sie durch außenpolitische Legitimation kompensieren könnte. Die deutsche Bundesregierung wäre also entweder, was Geld betrifft, oder, was Legitimation betrifft, von der EU abhängig. Tatsächlich findet kurze Zeit nach der Regierungsübernahme durch die rot-grüne Koalition und ihrer Entscheidung, die Förderprogramme für den Osten weiterzuführen, die Einrichtung des BKM und seines Mini-Kulturministeriums statt. Vorher vertrat ein Sprecher der Bundesländer die deutsche Kulturpolitik auf europäischer Ebene.

Wenn man berücksichtigt, dass die meisten Formen und Verfahren in Organisationen durch die Annahme ihrer rationalen Effektivität legitimiert sind, aber eigentlich gewählt werden, weil sie kulturell spezifisch sind,⁴⁷⁷ kann dazu auch die Einrichtung eines nationalen Kulturministers und Kulturministeriums gehören. Organisationen mit strukturellen Elementen, die nicht in ihrer Umgebung institutionalisiert sind, haben weniger Erfolg, weil unautorisierte Komplexität mit Effizienz und Effektivität gerechtfertigt werden muss.⁴⁷⁸ Das trifft auf die Organisation der Kulturpolitik auf regionaler Ebene zu. Die anderen Mitgliedsstaaten nehmen die Tatsache, dass jede Maßnahme erst von 16 Bundesländern abgestimmt werden muss, als komplex und unfähig, die Organisationsziele zu verwirklichen, wahr, auch wenn sie ihre Fähigkeit, die Ziele der Organisationsmitglieder zu verwirklichen, einsehen mögen. Die Einrichtung des BKM kann auch eine direkt aus den europäischen Programmen entstandene Notwendigkeit sein: Der Deutsche Kulturrat beklagt, dass die EU den Sachverstand der meisten grenzüberschreitenden Kulturaktivitäten, die bei den Kommunen,

⁴⁷⁴ DiMaggio/ Powell (1983:155 f.).

⁴⁷⁵ Baumann (2002:119).

⁴⁷⁶ Shaw (1997:72-74).

⁴⁷⁷ Hall/ Taylor (1996:14).

⁴⁷⁸ Meyer/ Scott (1983:42).

Vereinigungen und der Kulturwirtschaft liegen, nicht berücksichtigt und dass Kultur 2000, wenn auch weniger als die vorigen Programme, primär staatsnahe Großprojekte begünstige.⁴⁷⁹

Bei der Buchpreisbindung zwischen Deutschland und Österreich fordert die Kommission 1998 Deutschland und Österreich in einem Mahnschreiben auf, die Sammelrevers-Vereinbarung durch wettbewerbskonforme Bestimmungen zu ersetzen. Bis 2000 einigen sich Deutschland und Österreich mit Hilfe der neuen Kommissare für Kultur und für Wettbewerb auf ein neues System, das Deutschland feste Preise für nationale Publikationen ermöglicht und erlaubt, die Preise für importierte österreichische Werke frei festzulegen. Dieses System findet die Zustimmung der Kommission.⁴⁸⁰ Die Maßnahmen der Kommission gegen die Buchpreisbindung in Deutschland und Österreich sind sicher Fälle, in denen die Mitgliedsstaaten von der Legitimation oder sogar von der Handlungsfreiheit abhängig sind, die die EU ihnen gibt, weil der Bereich der Buchpreise in den Gemeinschaftsbereich des Binnenmarktes hineinreicht. Sie sind gezwungen, sich anzupassen, weil sonst ihre legitime Zugehörigkeit zur EU auf dem Spiel steht.

Ein weiterer Fall von Abhängigkeit von der EU ist Italien in den 90er Jahren. In der italienischen Literatur über Kulturpolitik fallen die ständigen Vergleiche mit anderen Ländern wie den USA, Frankreich oder Deutschland und die Sorge darum, wie die eigenen Maßnahmen im Ausland wahrgenommen werden, auf. Diese Tatsache und die Kritik, die der Kulturausschuss des Europarats in der Sitzung vom 26.4.1995 an Italien übt, lassen darauf schließen, dass das Legitimitätsbedürfnis höher ist als in anderen Staaten. Gleichzeitig spricht einiges dafür, dass auch das Bedürfnis nach Finanzmitteln von der EU bzw. „von anderen als staatlichen Subjekten“ hoch ist: Das Kulturbudget war bis Anfang der 80er Jahre niedrig und es wird nirgends erwähnt, dass es abgesehen von den Sonderprogrammen Mitte der 80er Jahre erhöht wurde. Folgerichtig werden die Maßnahmen in Richtung Privatisierung ab dem Ronchey-Gesetz zu dem Zweck unternommen, dem Kulturministerium mehr Einnahmen zu bringen. Auf der Internetseite des Ministeriums für kulturelle Güter und Aktivitäten steht gleich am Anfang der Hinweis, dass man von der EU Fördergelder bekommen kann.⁴⁸¹ Für Kultur 2000 reicht Italien bei weitem die meisten Anträge ein.⁴⁸²

Wahrscheinlich begreifen die Verantwortlichen für die italienische Kulturpolitik durch die Verhandlungen im Rahmen der gemeinsamen kulturellen Aktion und durch ihre dauernden Vergleiche, dass Kulturpolitik anderswo einen höheren Stellenwert und eine weitere Definition hat. Sie führen einige Maßnahmen in Richtung Erweiterung des Kulturbegriffs und Entstaatlichung durch, wie die Einrichtung eines Kulturministeriums nach französischem Vorbild 1997, das auch Schauspiel, Verlagswesen, Fernsehen und Sport betreut, Kooperationsabkommen mit den Regionen ab 1999 und die Möglichkeit, nach deutschem und britischem Vorbild privatrechtliche Gesellschaften als Besitzer von Kulturgütern zu gründen. Es liegt nahe, dass sie das tun, um besseren Zugang zu den Ressourcen Finanzmittel und Legitimität von der EU zu bekommen. Die Kritik wird zwar vom Europarat und nicht von der EU angebracht, aber einige Staaten sind in beiden Organisationen Mitglieder, und die Unterschiede zwischen der italienischen kulturellen Aktion und der der EU sind die gleichen, die in dieser Kritik angemerkt werden. Allerdings verhelfen die italienischen Regierungen der Kulturpolitik nicht zu einem höheren Stellenwert und Budget durch Umverteilung, und die radikale Privatisierung wurde in dem Maße bestimmt nicht von der EU verlangt. Das könnte entweder daran liegen, dass sie das Geld, um mehr Kultur zu fördern, eigentlich haben und nur nicht dafür ausgeben wollen, oder dass sie die Legitimität für ihre geringe Bewertung von Kulturpolitik eigentlich haben, nämlich von innen. In diesem Fall wären sie entweder, was Geld betrifft, oder was Legitimität betrifft, nicht so abhängig von der EU wie vermutet. Da die erwähnten Gründe dafür, dass Italien die legitime Mitgliedschaft in der EU anscheinend doch wichtig ist, schwieriger widerlegt werden können, stellt sich die Frage, was es daran hindert, den Kulturretat zu erhöhen. Diese Hypothese kann das nicht erklären.

⁴⁷⁹ Wiesand (1998:88).

⁴⁸⁰ Agence Europe 23.6.2000.

⁴⁸¹ Vgl. www.benculturali.it/ministero/FondiUE/mibac/index.htm vom 3.5.2004

⁴⁸² Vgl. das Ergebnis von Lutzmann 2001.

3.2. Die Hypothese zur Konvergenz von Organisationsstrukturen bei unsicheren Mittel-Zweck-Beziehungen oder zweideutigen Zielen

„Je unsicherer die Beziehung zwischen Mitteln und Zweck bzw. je zweideutiger die Ziele einer Organisation, desto größer das Ausmaß, in dem die Organisation sich an die Organisationen anpasst, die sie als erfolgreich wahrnimmt.“ Zweideutigkeit der Ziele einer Organisation kann durch ihre Pflicht, mehrere Akteure mit entgegengesetzten Bedürfnissen zufrieden zu stellen, und ihr Fehlschlagen darin, z. B. durch Unzufriedenheit der Akteure, operationalisiert werden. Eine unsichere Mittel-Zweck-Beziehung kann durch häufige Reformen der Organisationsform und häufig wechselnde Erklärungen ihrer Ziele, die mit den Reformen nicht zusammenpassen, operationalisiert werden, da Institutionen Widersprüche mit ihrer Umgebung, zu anderen Institutionen oder mit elementarem sozialen Verhalten wahrnehmen können, die institutionellen Wandel durch die Blockade der Aktivierung reproduktiver Verfahren erzwingen.⁴⁸³

In Großbritannien muss der Arts Council Anfang der 90er Jahre einerseits die Kulturorganisationen zufrieden stellen, die er wegen der Mittelkürzungen nicht mehr angemessen versorgen kann, andererseits die weniger kulturbegeisterte Tory-Regierung. Außerdem muss er die Förderung einiger Kulturorganisationen an die 1991 nach dem Wilding-Bericht geschaffenen Regional Arts Boards delegieren, ohne seine zentrale Stellung zu verlieren. Die Regional Arts Boards haben sowohl weniger Personal als auch mehr Kompetenzen als ihre Vorgänger, das ist eine zweideutige Entwicklung. In dieser Zeit wechseln die Leiter des Arts Councils und die Kulturminister dauernd. 1993 trennt das Kulturministerium den Arts Council von England von denen von Wales und Schottland. Diese Faktoren sprechen für eine unsichere Beziehung zwischen Mitteln und Zweck. Da die europäische kulturelle Aktion zu dieser Zeit noch nicht so stark etabliert ist, kann sie nicht als Orientierungsmodell gelten. Die Umbenennung des Department of National Heritage nach dem Sieg der Labour-Partei 1997 in Department for Culture, Media and Sport, die Konzentration seiner Lottereeinnahmen auf Menschen und Aktivitäten und weniger auf Architektur sowie ihre gleichmäßigere geographische Verteilung mit einem Schwerpunkt auf Problemzonen⁴⁸⁴ sind typisch für eine sozialdemokratische Partei und nicht unbedingt für die EU, obwohl die Korrekturen des EP an Ariane und Raphael in diese Richtung gehen. Die Schaffung neuer Regierungsbüros für die Regionen und von Regionalen Foren für das Erbe, mit denen das DCMS zusammenarbeitet, könnte von der EU beeinflusst sein, da sich einige Aktionen der Programme an die Regionen wenden, aber hier liegt die Fortführung der durch den Wilding-Bericht begonnenen Dezentralisierungsstrategie als Erklärung näher. Jedenfalls fällt es auf, dass die Entwicklungen in die gleiche Richtung wie die kulturelle Aktion der EU gehen. Wenn sie von ihr nicht beeinflusst sind, so stehen sie ihr zumindest nicht entgegen.

Auch in Frankreich ist eine kontinuierliche Dezentralisierung festzustellen. Lang stattet die DRAC nach dem Vorbild des Ministeriums mit je einem Rat für Musik, bildende Künste, Theater und anderem aus, baut im Ministerium die Direktion für kulturelle Entwicklung aus und erarbeitet weitere Konventionen mit Städten und Regionen und „Regionalprojekte“.⁴⁸⁵ Obwohl die Kulturminister nach Lang die Dezentralisierung auf Archive und Bibliotheken beschränken und der Meinung sind, dass eine völlig dezentralisierte Kulturpolitik im Zeitalter ausgezeichneter Transport- und Kommunikationsmittel nicht soviel effizienter wäre als eine zentrale, verfügen die DRAC 1998 über 60% des Kulturbudgets.⁴⁸⁶ Die kulturelle Aktion der EU wendet sich sowohl an staatliche wie auch an regionale und private Akteure. Die Tradition der zentralen Kulturkompetenz ist in Frankreich fest verankert, so dass zumindest die gemäßigte Dezentralisierung nach Lang auch von der Motivation getragen sein könnte, angemessene Partner für die Teilnahme an europäischen Kulturprogrammen zu haben. In diesem Fall wäre zu prüfen, ob die französische Kulturorganisation in den 90er Jahren zweideutige Ziele oder unsichere Mittel-Zweck-Beziehungen hat. Wahrscheinlich hat Langs Abdankung 1993 eine große Leere hinterlassen, die sein Nachfolger Jacques Toubon nicht ausfüllen kann. Die Kürzung des

⁴⁸³ Jepperson (1991:152).

⁴⁸⁴ DCMS (Hg.) (1999:10).

⁴⁸⁵ Mollard (1999:318).

⁴⁸⁶ De Saint Pulgent (1999:168).

Kulturbudgets auf 0,91% der Staatsausgaben 1995 zeigt von seiner schwachen Durchsetzungskraft.⁴⁸⁷ Die häufige Umorganisation oder Umbenennung des Ministeriums in Ministerium für Kultur und Frankophonie 1993-1995, Ministerium für Kultur 1995-1997 und Ministerium für Kultur und Kommunikation seit 1997⁴⁸⁸ zeigt auf jeden Fall eine unsichere Zielsetzung. Damit ist es möglich, dass die Dezentralisierung in den 90er Jahren von der Ausrichtung der europäischen Kulturprogramme beeinflusst ist.

Die Prüfung der Hypothesen zur Organisationsform ist weniger aussagekräftig, weil die organisatorischen Entwicklungen in den Mitgliedsstaaten nicht zwangsläufig aus der europäischen Ebene kommen müssen. Das liegt daran, dass die gemeinsame kulturelle Aktion nicht so viele Organisationsformen wie Inhalte vorgeben kann, höchstens in der Festlegung, welche Partner in den Programmen zusammenarbeiten sollen. Andererseits ist es ihr Ziel, gerade keine Inhalte vorzugeben. Ob sich die Mitgliedsstaaten trotzdem in ihrer inhaltlichen Ausrichtung an ihr orientieren, soll durch die nächsten Hypothesen gezeigt werden.

3.3. Die Hypothese zur Konvergenz von Organisationsinhalten bei überwiegend akademisch gebildetem Personal

„Je höher das Vertrauen auf akademischer Bildung bei der Auswahl von Management-Personal, desto wahrscheinlicher wird eine Organisation anderen im gleichen Feld ähnlich.“ Unter Professionalisierung, die auch durch akademische Bildung realisiert werden kann, versteht man nach Larson (1977) und Collins (1979) den kollektiven Kampf der Mitglieder einer Berufsgruppe, die Bedingungen und Methoden ihrer Arbeit zu definieren und eine kognitive Basis und Legitimität für ihre Beschäftigungsautonomie zu finden.⁴⁸⁹ Organisationen in technischen Sektoren sind in dem Ausmaß erfolgreich, wie sie effiziente Produktionsaktivitäten und effektive Koordinationsstrukturen entwickeln. Organisationen in institutionellen Sektoren sind in dem Ausmaß erfolgreich, wie sie Personaltypen einstellen und strukturelle Arrangements entwickeln, die den Bestimmungen des Sektors entsprechen.⁴⁹⁰ Auf den unteren Ebenen der Organisation von Kulturkompetenz ist technisches Wissen nötig, wie das Wissen um die korrekte Restaurierung von Denkmälern oder die Durchführbarkeit von Architekturplänen. In Italien gehören noch mehr dieser unteren Ebenen zur staatlichen Organisation als anderswo. Auf den oberen Ebenen geht es häufiger um organisatorische Fragen und um die Auswahl kompetenten Personals. Da diese Ebenen überwiegen, würde ich die Kulturpolitik eher als institutionellen Sektor bezeichnen.

In den 70er Jahren wird die französische Kulturverwaltung komplexer und Initiativen kommen häufiger von Publikumsvertretern, Künstlern und Mediatoren als vom Minister.⁴⁹¹ Ob das eine Abkehr oder eine Hinwendung zu akademischer Bildung bedeutet, ist nicht eindeutig, denn Publikumsvertreter können auch gewählt sein, und der Status eines Künstlers oder Mediators sagt nichts über seine Qualifikation aus. Aus der Internetseite des französischen Kulturministeriums geht jedoch hervor, dass die meisten seiner heutigen Angestellten die ENA besucht haben.⁴⁹² Die ENA bildet staatliche Beamte in allen Sektoren aus, also nicht im speziellen technischen Wissen, das für die unteren Ebenen nötig ist, sondern im institutionellen Wissen für die oberen Ebenen. In den 90er Jahren werden in Frankreich sowohl die Erschließung und Erhaltung des Erbes als auch das künstlerische Schaffen vor allem in Form von Theaterfestivals, zeitgenössischer Musik, Tanz und multimedialer Kunst gefördert. Auch innovative Museumskonzepte wie Outdoor-Museen breiten sich aus. Die Verteilung der Schwerpunkte entspricht etwa der der EU-Programme. Damit sind beide Bedingungen erfüllt. Der einzige Zweifel ist, ob das Personal des Kulturministeriums wirklich einmal aus weniger Akademikern bestand. Wahrscheinlich war der Stellenwert der Kulturpolitik auch unter Giscard d'Estaing nicht so niedrig,

⁴⁸⁷ Mollard (1999:430).

⁴⁸⁸ Vgl. www.culture.gouv.fr/culture/min/index-min.htm vom 3.5.2004

⁴⁸⁹ DiMaggio/ Powell (1983:153).

⁴⁹⁰ Meyer/ Scott (1983:140).

⁴⁹¹ Mollard (1999:197 ff.).

⁴⁹² Vgl. www.culture.gouv.fr/culture/min/index-min.htm vom 3.5.2004

dass man aus der Sicht der Verwaltungstradition „gering qualifiziertes“ Personal einstellen würde. Man könnte diese Bedingung höchstens darauf beschränken, dass zusätzlich zu den Spezialisten für Organisation Personal mit akademischer Bildung im Kulturbereich eingestellt wurde. Wenn man nur überhaupt die akademische Bildung heranzieht, wird klar, dass sich die französische Kulturpolitik mit den Ministern und Präsidenten und nicht mit der Qualifikation des Personals im Kulturministerium verändert.

Für Deutschland kann man nur die kurze Phase nach 1998 untersuchen, in der es ein Kulturministerium auf Bundesebene gibt. Die zuerst 300, heute 190 Angestellten des Kulturministeriums unter dem BKM stammen aus der früheren Kulturdirektion des Innenministeriums, die seit 1952 in der Form besteht.⁴⁹³ Das lässt darauf schließen, dass sich inzwischen eine stabile Organisationskultur herausgebildet hat. Im Organigramm auf der Internetseite steht, dass die meisten der Angestellten promoviert haben, wenn auch nicht angegeben steht, in welchem Fach.⁴⁹⁴ Auch in Deutschland sind die von der rot-grünen Regierung geförderten Kulturbereiche sehr breit gefächert und denen auf europäischer Ebene ähnlich. Es stellt sich trotzdem wie in Frankreich die Frage, ob in Zeiten eines engeren Kulturbegriffs wie unter der christdemokratisch-liberalen Regierung kein akademisch gebildetes Personal angestellt wurde. Das Argument, damals hätte es noch kein Kulturministerium gegeben, sagt wenig aus, weil dasselbe Personal vorher beim Innenministerium und die Kompetenzen beim Innen- und Außenministerium waren und es sich in dieser Hinsicht um nicht viel mehr als eine Umbenennung handelt.

Die meisten Inhalte der britischen Kulturpolitik entsprechen denen auf europäischer Ebene, weil sie breit gefächert sind. Es fällt allerdings auf, dass die Literatur eine große Rolle spielt: Sie wird neu definiert, es gibt Stipendien für Schriftsteller und eine Konferenz des Arts Councils zu Bibliotheken, auf der die Entwicklung der Partnerschaft zwischen Lesern und Bibliotheken und die Einrichtung einer Werbeagentur für Bibliotheken geplant werden.⁴⁹⁵ Die Übersetzungen sind dagegen marginal und betragen nur 3% der in Großbritannien hergestellten Bücher. In Deutschland und Frankreich betragen sie dagegen 15% und 18%.⁴⁹⁶ Großbritanniens Veto gegen die Ausrichtung von Ariane an Übersetzungen und seine Zustimmung zu seiner Ausrichtung an Buch- und Bibliothekswesen kann aus diesem nationalen Interesse kommen. Dazu steht zwar sein von Kultur 2000 geförderter Vorschlag des Projekts „Young Internet Translators for the Millennium“ im Widerspruch, aber er kann von den britischen Interessen an neuen Medien und an aufwendigen Millenniumsfeiern herrühren. Was die Ausbildung der Angestellten im Kulturministerium betrifft, so gibt es das Touchstone-Programm, das für weniger „Mikromanagement“ und mehr strategisches Handeln in Projekten und Programmen sorgen soll. Dazu gehören auch Fortbildungsmaßnahmen für das Personal, um die Dienstleistungen zu verbessern.⁴⁹⁷ Das lässt darauf schließen, dass es sich nicht um Fortbildung im technischen Wissen handelt, sondern im institutionellen Wissen, speziell um Werbungs- und Präsentationstechniken für die Maßnahmen des Ministeriums. Ob die Angestellten des Ministeriums akademisch gebildet sind oder nicht, geht daraus nicht hervor, aber daraus folgt, dass ihr akademisches Wissen eine geringere Rolle spielen soll als ihre Qualifikation in diesen Dienstleistungen. Das liegt ganz in der britischen Tradition, dem Markt viel Platz im kulturellen Handeln einzuräumen. Die Bedingungen, auf akademische Bildung weniger Wert zu legen und die Inhalte seiner eigenen kulturellen Aktion nicht an der europäischen zu orientieren, sind erfüllt und die Hypothese erklärt den Sachverhalt.

In Italien stehen sich in der Debatte um die finanzielle und Verwaltungsfreiheit der staatlichen Museen die Pädagogen, die dem Publikum die Ergebnisse der Wissenschaft zeigen wollen und eine Verflachung des Niveaus fürchten, den Unternehmern gegenüber, die sich dem Konsumenten anpassen wollen. Diese Debatte findet jedoch vor allem in den 80er und frühen 90er Jahren statt, als die europäische

⁴⁹³ Heckel/ Kessler/ Ulle et al. (1987:57).

⁴⁹⁴ Vgl. www.bundesregierung.de/Bundesregierung/Beauftragte-fuer-Kultur-und-Me-9366/BKM-Die-Behoerde.htm und www.bundesregierung.de/Bundesregierung/Beauftragte-fuer-Kultur-und-Me-9756/Organigramm.htm vom 3.5.2004

⁴⁹⁵ Hicks (2001:19).

⁴⁹⁶ Jurt (1998:92).

⁴⁹⁷ DCMS (Hg.) (2003:56; 30).

kulturelle Aktion noch nicht etabliert ist.⁴⁹⁸ Das Ministerium von 1996 bzw. 1998 behält sehr viele Organe bei, die in anderen Staaten unabhängig oder sogar privat wären: das Generalsekretariat, die fachlich geordneten Generaldirektionen, die zentralen Institute, die Denkmalämter, die Staatsarchive, die staatlichen Bibliotheken, die autonomen Museen und die Konservierungsinstitute.⁴⁹⁹ Daher braucht die Kulturorganisation in Italien mehr technische als institutionelle Experten. Tatsächlich gibt es für jede Generaldirektion mehrere technisch-wissenschaftliche Ausschüsse, die sowohl von technisch-wissenschaftlichen Angestellten als auch von unabhängigen Professoren der entsprechenden Disziplinen gebildet werden. Dass die italienische Kulturpolitik sich an der europäischen kulturellen Aktion ausrichtet, kann jedoch nicht behauptet werden. Die Zuteilung von Lotteriegeldern zur Kultur, die Rahmenabkommen mit den Regionen, die Unabhängigkeit des Denkmalamts von Pompei, der im Einheitlichen Text von 1999 verankerte weitere Kulturbegriff sind nur kleine Schritte in diese Richtung, während der Inhalt der geförderten Kultur weitgehend gleich bleibt. Natürlich könnte man wieder mit der außergewöhnlichen Kulturgüterdichte argumentieren, aber Frankreich in den 80er Jahren und Deutschland von 1990-1997 geben auch viel Geld für Denkmalschutz aus, ohne die anderen Kulturbereiche zu vernachlässigen. Damit kann diese Hypothese den italienischen Fall nicht erklären.

3.4. Die Hypothese zur Konvergenz von Organisationsinhalten bei unsicheren Technologien oder zweideutigen Zielen

„Je größer das Ausmaß, in dem in einem Feld Technologien unsicher oder Ziele zweideutig sind, desto eher entwickelt sich eine Organisation in die gleiche Richtung wie andere im gleichen Feld.“⁵⁰⁰ Für diese Hypothese können nicht alle Fälle durchgespielt werden, weil man anhand der durchgeführten Forschung nur begrenzt feststellen kann, wann Technologien unsicher oder inhaltliche Ziele zweideutig sind. Man kann sie höchstens mit Hilfe der vorigen Hypothese operationalisieren und davon ausgehen, dass für akademisch gebildetes Personal, und noch stärker für im Kulturbereich gebildetes Personal, sowie für eine zentrale Kulturorganisation, die viele der unteren Ebenen, auf denen technische Kenntnisse benötigt werden, enthält, die Kenntnisse sicher und die Ziele eindeutig sein werden. Wenn die unteren Ebenen wie Museen dem zentralen Kulturministerium verantwortlich sind, bringen sie ihre technischen Kenntnisse in die obere institutionelle Ebene ein. Wenn dagegen jedes Museum seine eigenen Methoden entwickeln kann und niemandem Rechenschaft ablegen muss, dann entsteht Uneinigkeit über die anzuwendenden Methoden viel leichter.

Technologien, die in den Mitgliedsstaaten unsicher sind, sind der Übergang vom analogen zum digitalen Fernsehen und die gesamte Reform der Medien- und Kommunikationsordnung. Auf EU-Ebene erscheint 2001 eine Richtlinie über den Schutz von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten in der Informationsgesellschaft, die bis Ende 2002 in nationales Recht umgesetzt werden muss. Dieser Einfluss ist aber organisatorischer und nicht inhaltlicher Natur, weil die Mitgliedsstaaten zur Anpassung gezwungen sind und sie nicht aus Überzeugung durchführen. Das gleiche gilt für die Buchpreisbindung als Mittel, um kleine Buchläden gegen große Ketten zu erhalten. Die Ausrichtung von Raphael auf den Austausch von Restaurierungskennntnissen könnte dagegen ein Beispiel für diese Hypothese sein. Italien kann sich auch dagegen aussprechen, weil es viele Spezialisten im Ministerium hat, für die die Technologien zur Restaurierung gar nicht unsicher oder zweideutig sind, und eher das Geld für große Restaurierungsarbeiten braucht. Italien hat es also nicht nötig, seine inhaltlichen Restaurierungsmethoden an den europäischen auszurichten oder seine Kenntnisse mit anderen Mitgliedsstaaten auszutauschen. Großbritannien stimmt dagegen für den Kenntnisaustausch, weil sein Personal wegen der Unabhängigkeit der Museen wohl eher aus Generalisten und Verwaltern und wegen der Marktnähe aus Werbefachleuten besteht, die die Restaurierungskennntnisse nicht in dem Maße haben. Für diese Angestellten des Kulturministeriums sind die Restaurierungsmethoden also unsicher, und auch wenn die konkreten Entscheidungen über anzuwendende Methoden dort wahrscheinlich mehr von den Konservatoren der einzelnen Museen getroffen werden, haben die Leiter der fachlichen

⁴⁹⁸ Bobbio (1992:208).

⁴⁹⁹ Pinti/ Sparnanzoni (2002:130 f.) und www.beniculturali.it/ministero/organigramma/index

⁵⁰⁰ DiMaggio/ Powell (1983:155 f.).

Abteilungen im Kulturministerium dann keinen Überblick und die Unabhängigkeit der Entscheidungen voneinander schafft Unsicherheit. In diesem Punkt kann diese Hypothese das Verhalten der Mitgliedsstaaten erklären.

4. Ergebnis

Die geprüften Hypothesen sind erklärungskräftiger als erwartet, und zwar sowohl die zur Organisation als auch die zum Inhalt der Policy. Daraus folgt, dass in einem bestimmten Maß die europäische kulturelle Aktion sowohl in ihrer Organisation als auch in ihren Inhalten Vorbildcharakter für nationale Kulturpolitik hat. Die erste Hypothese zur Organisation, „Je höher die Abhängigkeit einer Organisation von einer anderen, desto ähnlicher wird sie ihr in Struktur, Klima und Verhaltensschwerpunkt werden,“ erklärt die Einrichtung des BKM in Deutschland, die Neuregelung der Buchpreisbindung in Deutschland und Österreich und die Neuordnung des Kulturministeriums, die Dezentralisierung an die peripheren Organe und die Zuteilung von Lotteriegeldern zur Kultur in Italien. Sie erklärt nicht, warum das Kulturbudget in Italien trotzdem niedrig bleibt und warum die extreme Privatisierung stattfindet. Die zweite Hypothese zur Organisation, „Je unsicherer die Beziehung zwischen Mitteln und Zweck bzw. je zweideutiger die Ziele einer Organisation, desto größer das Ausmaß, in dem die Organisation sich an die Organisationen anpasst, die sie als erfolgreich wahrnimmt,“ ist weniger erklärungskräftig. Es besteht nur die Wahrscheinlichkeit, dass sie die Dezentralisierung der Kulturorganisation in Frankreich und Großbritannien erklärt, aber die Übereinstimmung kann auch zufällig sein.

Überraschenderweise trifft es nicht zu, obwohl Art. 128 so stark auf die Wahrung der mitgliedsstaatlichen Kulturen ausgerichtet ist und ausdrücklich keine eigene neue Kultur ausbilden will, dass die Hypothesen zum Inhalt weniger aussagekräftig sind. Die erste Hypothese zum Inhalt, „Je höher das Vertrauen auf akademischer Bildung bei der Auswahl von Management-Personal, desto wahrscheinlicher wird eine Organisation anderen im gleichen Feld ähnlich,“ erklärt die gleichmäßige Förderung so vieler Kulturbereiche in Frankreich und nach 1997 in Deutschland und die ähnliche Schwerpunktsetzung wie auf EU-Ebene. Sie erklärt auch Großbritanniens Veto gegen die Ausrichtung von Ariane auf Übersetzungen. Was sie nicht erklärt, ist, dass die Auswahl der geförderten Kultur in Italien bis auf wenige Ausnahmen immer noch so stark dem Hochkulturbegriff verhaftet ist. Die zweite Hypothese zum Inhalt, „Je größer das Ausmaß, in dem in einem Feld Technologien unsicher oder Ziele zweideutig sind, desto eher entwickelt sich eine Organisation in die gleiche Richtung wie andere im gleichen Feld,“ erklärt Italiens Stellungnahme gegen und Großbritanniens Stellungnahme für die Aufnahme des Austausches von Restaurierungskennntnissen in Raphael.

Ein Problem bei den Hypothesen ist, dass man nicht eindeutig nachprüfen kann, wann inhaltliche Ziele zweideutig oder organisatorische Technologien oder Mittel-Zweck-Beziehungen unsicher sind, darum haben die Hypothesen mit diesen unabhängigen Variablen weniger Aussagekraft als die anderen beiden. Eine weitere, inhaltliche Einschränkung könnte sein, dass die EU von den Kulturverantwortlichen der Mitgliedsstaaten nicht ausschließlich als „Organisation im gleichen Feld“ wahrgenommen wird, da sie keine ausschließliche Kulturorganisation ist. Dagegen spricht aber, dass das kulturelle Handeln der EU in der europäischen Öffentlichkeit zwar nicht sehr bekannt ist, aber wenn es jemandem bekannt sein müsste, dann den Kulturverantwortlichen der Mitgliedsstaaten, die ja schließlich im Rat einen sehr starken Einfluss darauf haben. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass die Kulturverantwortlichen der Mitgliedsstaaten gerade die inhaltlichen Maßnahmen der europäischen kulturellen Aktion nachahmen, die sie selber durchgesetzt haben. Für organisatorische Maßnahmen besteht diese Gefahr nicht, weil sie schneller stattfinden und man so die zeitliche Reihenfolge und damit die Richtung der Beeinflussung leichter feststellen kann. Selbst in diesem Fall würde aber bestätigt, dass internationale Organisationen handeln, um die Staaten zu definieren und zu regeln, ihnen Definitionen der Mitgliedseigenschaften und Ziele aufzuerlegen,⁵⁰¹ und dass der Prozess der Institutionalisierung in beide Richtungen geht, da

⁵⁰¹ McNeely (1995:33).

sowohl die Praktiken und Policies internationaler Organisationen die Nachfragen, Forderungen und Interessen der Mitgliedsstaaten widerspiegeln können wie auch umgekehrt.⁵⁰²

Schlusswort

Kann man ein eigenes gemeinsames Verständnis von kultureller Aktion auf EU-Ebene feststellen? In einem gewissen Maße ja, und dieses gemeinsame Verständnis wirkt sich teilweise auf die Kulturpolitik der Mitgliedsstaaten aus, sowohl, was den Inhalt der geförderten Kultur betrifft, als auch, was die Organisation der Kulturkompetenzen auf nationaler Ebene betrifft.

Wenn man die großen organisatorischen und inhaltlichen Unterschiede der nationalen Kulturpolitiken betrachtet, kann es verwundern, dass die Mitgliedsstaaten es trotzdem schaffen, sich nach und nach auf immer längere und umfassendere gemeinsame Maßnahmen und Programme zu einigen. Zuerst nehmen während des Prozesses institutioneller Definition die Mitgliedsstaaten Einfluss auf die kulturelle Aktion der EU. Möglicherweise bietet gerade die Mischung aus den eher konservativen Staaten mit engem Hochkulturbegriff und den marktliberalen Staaten bzw. den Staaten mit erweitertem Kulturbegriff jeder dieser Gruppen manchmal die Möglichkeit, sich durchzusetzen bzw. Kompromisse, die alle Teilnehmer in gleichem Maß zufrieden stellen. So haben alle Mitgliedsstaaten eine gleich hohe Motivation, sich weiterhin an gemeinsamen Maßnahmen zu beteiligen.

Im Laufe des betrachteten Zeitraumes kann man auch einen Einfluss der gemeinsamen kulturellen Aktion auf die Kulturpolitiken der Mitgliedsstaaten beobachten. Die Organisation der Kulturkompetenzen in den untersuchten Mitgliedsstaaten entwickelt sich in eine gemeinsame Richtung: in Deutschland findet eine Zentralisierung statt, in Frankreich und in begrenztem Maß in Italien eine Dezentralisierung und in Großbritannien eine Verstaatlichung. Wenn auch, wie gezeigt, die gemeinsame kulturelle Aktion nur schwer die Organisation der mitgliedstaatlichen Kulturkompetenzen beeinflussen kann, so wäre es doch erstaunlich, wenn diese Entwicklung durch Zufall geschehen würde.

Inhaltlich ist diese Entwicklung nicht so deutlich, wahrscheinlich weil der untersuchte Zeitraum zu kurz ist. Ich wiederhole, dass es hier um eine gemeinsame Entwicklung der Kulturpolitiken, die wahrscheinlich auch im Sinne von Art. 128 wäre, und nicht der Kulturen selber geht. Wenn die gemeinsame kulturelle Aktion als Forum des Austausches und gegenseitigen Lernens von Kulturkonzepten dienen könnte, und irgendwann sich die Mitgliedsstaaten z. B. darüber einig wären, dass sowohl die zeitgenössischen Künste wie das Erbe, sowohl professionelle als auch Amateurkunst förderungswürdig sind, wäre das ein Beispiel für eine solche Entwicklung. Im untersuchten Zeitraum sprechen nur die Tatsachen dafür, dass die gemeinsamen Programme immer länger und umfassender werden und dass sich die Mitgliedsstaaten immer weniger über ihre inhaltliche Ausrichtung uneinig sind. Die Anwendung eines erweiterten Kulturbegriffs und die möglichst gleichmäßige Förderung von zeitgenössischen bildenden und darstellenden Künsten und dem Erbe in Deutschland, Frankreich und Großbritannien ist nicht durch die EU, sondern durch die Etablierung einer solchen Kulturpolitik durch sozialdemokratische und kulturell engagierte Regierungen bestimmt. In diesen drei Staaten behält die Kulturpolitik trotzdem noch genug nationale Besonderheiten bei. Italien fällt dagegen aus den meisten Hypothesen heraus, und es ist zu hoffen, dass es entweder dort eines Tages auch eine Regierung gibt, die der Kulturpolitik zu mehr Gewicht verhilft und sich dabei inhaltlich an den anderen Mitgliedsstaaten und an der EU orientiert, und begreift, dass man sich nicht auf Dauer mit einer hohen Kulturgüterdichte für eine begrenzte Politik mit geringem Gewicht entschuldigen kann, und dass es dafür auch wenige Unterschiede macht, ob sich die Kulturgüter in öffentlichem oder privatem Besitz befinden, oder dass der Einfluss der gemeinsamen kulturellen Aktion im oben beschriebenen Sinn so stark wird, dass die Verantwortlichen in Italien nicht mehr anders können, als sich ihr anzupassen.

⁵⁰² McNeely (1995:156).

Literaturverzeichnis

Zum soziologischen Institutionalismus

- Alford, Robert/ Friedland, Roger: Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions, in: DiMaggio, Paul/ Powell, Walter (Hgg.): The new Institutionalism in Organizational analysis. Chicago (University of Chicago Press) 1991. S.232-260.
- Baurmann, Michael: Vertrauen und Anerkennung. Wie weiche Anreize ein Vertrauen in Institutionen fördern können, in: Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen. Frankfurt/ New York (Campus) 2002. S.107-132.
- Beckert, Jens: Von Fröschen, Unternehmensstrategien und anderen Totems. Die soziologische Herausforderung der ökonomischen Institutionentheorie? In: Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen. Frankfurt/ New York (Campus) 2002. S.133-147.
- Deutschmann, Christoph: Geld, Kapital und Institutionen, in: Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beispiele und Perspektiven der Institutionentheorie und –analyse, Marburg (Metropolis) 2003. S.291-306.
- DiMaggio, Paul/ Powell, Walter: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: American Sociological Review, 48.Jg. (1983), S.147-160.
- DiMaggio, Paul/ Powell, Walter (Hgg.): The new Institutionalism in Organizational analysis. Chicago (University of Chicago Press) 1991.
- Esser, Hartmut: Institutionen als Modelle. Zum Problem der „Geltung“ von institutionellen Regeln und zur These von der Eigenständigkeit einer "Logic of Appropriateness", in: Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beispiele und Perspektiven der Institutionentheorie und –analyse, Marburg (Metropolis) 2003. S.47-72.
- Finnemore, Martha/ Sikkink, Kathryn: International Norm Dynamics and Political Change In: International Organization, 52 (4).Jg. (1998), S.887-917.
- Gilgenmann, Klaus/ Glombowski, Jörg: Institutionen als Elementareinheiten soziokultureller Evolution, in: Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beispiele und Perspektiven der Institutionentheorie und –analyse, Marburg (Metropolis) 2003. S.163-189.
- Haase, Michaela: Rationales und soziales Handeln. Beiträge der ökonomischen und der soziologischen Institutionentheorie, in: Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beispiele und Perspektiven der Institutionentheorie und –analyse, Marburg (Metropolis) 2003. S.91-116.
- Hall, Peter A./ Taylor, Rosemary: Political Science and the Three New Institutionalisms, Köln (Max-Planck-Institut) 1996. (=MPIFG Discussion Papers 96/6)
- Ipsen, Dirk: Transaktionskostenökonomie und soziologische Institutionentheorie. Unternehmensnetzwerke und Governancewahl, in: Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beispiele und Perspektiven der Institutionentheorie und –analyse, Marburg (Metropolis) 2003. S.191-209.
- Jepperson, Ronald: Institutions, Institutional Effects and Institutionalism, in: DiMaggio, Paul/ Powell, Walter (Hgg.): The new Institutionalism in Organizational analysis. Chicago (University of Chicago Press) 1991. S.143-163.
- Jepperson, Ronald/ Katzenstein, Peter/ Wendt, Alexander: Norms, Identity and Culture in National Security, in: Katzenstein, Peter (Hg.): The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics. New York (Columbia University Press) 1996. S.33-75.

- Jepperson, Ronald/ Meyer, John: The Public Order and the Construction of Formal Organizations, in: DiMaggio, Paul/ Powell, Walter (Hgg.): The new Institutionalism in Organizational analysis. Chicago (University of Chicago Press) 1991. S.204-231.
- Kappelhoff, Peter: Zur Evolution von Regelsystemen, in: Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen. Frankfurt/ New York (Campus) 2002. S.57-86.
- Katzenstein, Peter (Hg.): The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics. New York (Columbia University Press) 1996.
- Keohane, Robert / Nye, Joseph (Hgg.): Transnational Relations and World Politics Cambridge, Mass. (Harvard Univ. Press) 1972.
- Kratochwil, Friedrich/ Ruggie, John Gerard: International Organization: a state of the art on an art of the state, in: International Organization, 40 (4).Jg. (1986), S.753-775.
- Lessenich, Stephan: Institutionelle Einbettung, strategisches Handeln und die routinisierte Zerstörung von Institutionen, in: Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beispiele und Perspektiven der Institutionentheorie und –analyse, Marburg (Metropolis) 2003. S.277-290.
- March, James G./ Olsen, Johan P.: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: American Political Science Review, 78.Jg. (1984), S.734-749.
- March, James/ Olsen, Johan: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York/ Toronto (The Free Press, Macmillan) 1989.
- Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen. Frankfurt/ New York (Campus) 2002.
- Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beispiele und Perspektiven der Institutionentheorie und –analyse, Marburg (Metropolis) 2003.
- McNeely, Connie: Constructing the Nation-State: International Organization and Prescriptive Action, Westport, Connecticut/ London (Greenwood Press) 1995.
- Meyer, John W./ Rowan, Brian: Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology, 83.Jg. (1977), S.340-363.
- Meyer, John W./ Scott, W. Richard (Hgg.): Organizational Environments. Ritual and Rationality Newbury Park/ London/ New Delhi (Sage Publications) 1983.
- Moldaschl, Manfred/ Diefenbach, Thomas: Regeln und Ressourcen. Zum Verhältnis von Institutionen- und Ressourcentheorien, in: Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beispiele und Perspektiven der Institutionentheorie und –analyse, Marburg (Metropolis) 2003. S.139-162.
- Müller-Jentsch, Walther: Akteure, Interessen, Institutionen. Überlegungen zu einer Theorie der Arbeitsbeziehungen, in: Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beispiele und Perspektiven der Institutionentheorie und –analyse, Marburg (Metropolis) 2003. S.245-257.
- O'Neill, Michael (Hg.): The Politics of European Integration, a reader, London/ New York (Routledge) 1996.
- Ostrom, Elinor: Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action. Cambridge/ New York/ Port Chester et al. (Cambridge University Press) 1990.
- Pierson, Paul: Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis. o.O. 2001.
- Powell, Walter W.: Expanding the Scope of Institutional Analysis, in: DiMaggio, Paul/ Powell, Walter (Hgg.): The new Institutionalism in Organizational analysis. Chicago (University of Chicago Press) 1991. S.183-203.
- Rehberg, Karl-Siegbert: Institutionen, Kognitionen und Symbole- Institutionen als symbolische Verkörperungen. Kultursoziologische Anmerkungen zu einem handlungstheoretischen Forschungsprogramm, in: Maurer, Andrea/ Schmid, Michael (Hgg.): Neuer Institutionalismus.

Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen. Frankfurt/ New York (Campus) 2002. S.39-56.

- Scharpf, Fritz W.: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder (Westview Press) 1997.
- Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (Hgg.): Theorien der Internationalen Beziehungen Opladen (Leske + Budrich) 2003.
- Schimmelfennig, Frank: Liberal Norms and the Eastern Enlargement of the European Union: a Case for Sociological Institutionalism, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 27.Jg. (1998), S.459-472.
- Schulze, Holger: Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse. Berlin (o. A.) 1997.
- Scott, W. Richard: Unpacking Institutional Arguments, in: DiMaggio, Paul/ Powell, Walter (Hgg.): The new Institutionalism in Organizational analysis. Chicago (University of Chicago Press) 1991. S.164-182.
- Zucker, Lynne: The Role of Institutionalization in Cultural Persistence, in: DiMaggio, Paul/ Powell, Walter (Hgg.): The new Institutionalism in Organizational analysis. Chicago (University of Chicago Press) 1991. S.83-107.
- Zürn, Michael: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes Opladen (Leske + Budrich) 1992.

Zur gemeinsamen kulturellen Aktion der EU bzw. allgemein zur Kulturpolitik in Europa⁵⁰³

- Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission zum Thema „Das neue Kulturkonzept der Gemeinschaft“, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg. 1993, H.2, S.239-244.
- Die im Rat vereinigten Minister für Kulturfragen: Schlussfolgerungen zu den Leitlinien für ein Kulturkonzept der Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1993, H.2, S.245-247.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Ausführbeschränkungen für Kulturschätze. Schutz von Kulturgütern, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.2, S.106.
- Austen, Steve: Magnet für pralle Urlaubskassen. Kulturstadt Europas- ein Auslaufmodell? In: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1998, H.2, S.7.
- Austen, Steve: Gefährdetes Monopol, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1998, H.1, S.46-47.
- Ayari, Chedly: Die Wächter von Barcelona. Euro-mediterrane Kulturbeziehungen, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.3, S.85-86.
- Benkö, Jochen: Vertrauen zur Selbstkontrolle. Internationale Medienkonferenz, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1999, H.1, S.90.
- Beutler, Bernhard: Signal aus Brüssel. Vernetzung von Kulturinstituten, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2001, H.4, S.100-102.
- Billows, William: Sand im Getriebe. Euro-Mediterraner Dialog, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1999, H.4, S.113.
- Billows, William: Benchmarking statt Betriebsblindheit. Kulturförderung, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1999, H.1, S.85-86.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Europa aktuell, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1995, H.1, S.130.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Bündelung der Kulturpolitik, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1998, H.2, S.100.

⁵⁰³ In der Zeitschrift für Kulturaustausch sind bei vielen kleinen Artikeln die Autoren nicht angegeben. Anhand der Angaben zum genauen Titel, Heft und Jahrgang müsste man sie trotzdem finden können.

- Bussmann, Hans-Werner: Mehr als Retter aus finanzieller Not? Europäische Kulturinstitute, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1997, H.3, S.11.
- Caprioli, Bruno: Europa vernetzt Kulturnetzwerke, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.2, S.97-98.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Charta der Europäischen Identität, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1995, H.2, S.328.
- Cohn-Bendit, Daniel: „Kaleidoskop“ bleibt Alibiprogramm. Kritik an der europäischen Kulturförderung, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1995, H.2, S.323-325.
- Cummings, Milton C./ Katz, Richard S. (Hgg.): The Patron State. Government and the Arts in Europe, North America and Japan New York/ Oxford (Oxford University Press) 1987.
- Dauderstädt, Michael: Feuerwerk und falscher Alarm, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.3, S.89-93.
- Dehmel, Max: Verteidigung der Vielfalt, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2001, H.1, S.48-51.
- European Forum for the Arts and Heritage: Kulturlobbyismus tut not. Vorschläge für eine Modifikation der Kulturklausel, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1995, H.4, S.645-648.
- European Forum for the Arts and Heritage: Kulturklausel, was nun? In: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.3, S.102-105.
- Ellmeier, Andrea/ Ràsky, Béla: Kulturpolitik in Europa- Europäische Kulturpolitik? Von nationalstaatlichen und transnationalen Konzeptionen, Wien (Österreichische Kulturdocumentation) 1997.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Ernüchterung um Kultur 2000. Europäische Kulturförderung, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1998, H.4, S.114.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Eurimage, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2001, H.1, S.64.
- Kulturpolitische Gesellschaft e. V./ Deutscher Kulturrat e. V. (Hg.): Europa fördert Kultur: Aktionen - Programme - Kontakte. Ein Handbuch zur Kulturförderung der Europäischen Union. Essen (Klartext-Verlag) 2002.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] „Förderung ja, Protektionismus nein.“ Europäische Filmpolitik, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.3, S.109.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Europäischer Kulturserver. Neue Medien, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1999, H.1, S.94.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Das Europäische Jahr der Sprachen, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2001, H.1, S.21.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Europarat unterstützt europäische Koproduktionen. Filmförderung, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.4, S.104.
- Fargeon, Michel: Rendezvous im Mai. Europäisches Kino, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2001, H.2, S.99-100.
- Flesch, Colette: Die Kulturpolitik der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1995, H.1, S.123-124.
- Francese, Pier Benedetto: La presidenza italiana del consiglio cultura dell'Unione Europea, in: Notiziario, Jg.1996, H.50, S.61-63.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Gemeinsame europäische Stimme. Deutsch-französische Kooperation, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2002, H.3, S.103-104.
- Giessner, Ulrike/Sonuç, Ebrù: Ran an die Kunst. Netzwerke, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1999, H.2, S.122.
- Goldak, Ralf: Der Großinquisitor und die Erotik des Buches, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1998, H.4, S.115.

- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Kulturelle Tätigkeit der EU, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2002, H.2, S.103.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Jahr der Sprachen 2001, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1999, H.4, S.118.
- Jarothe, Sabine: Schreckgespenst Amerika, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2001, H.1, S.51-53.
- Kommission: Das neue Kulturkonzept der Gemeinschaft. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1993, H.2, S.234-238.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Europarat will Konkurrenz mit der EU vermeiden. Kulturelle Zusammenarbeit, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.3, S.107.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Kulturkonzept der Europäischen Union. Förderprogramme Kaleidoskop 2000 und Ariane, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1995, H.1, S.125-128.
- Körber, Sebastian: Kein Konzept. Europäischer Kulturkongress, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.4, S.100-102.
- Körber, Sebastian: Rohstoff Kultur. Mittelmeerdialog, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.2, S.102-103.
- Körber, Sebastian: Karawane für bedrohte Literaten. Internationales Schriftstellerparlament, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1997, H.1&2, S.153.
- Körber, Sebastian: Kein Drang zum Gesang. Europäischer Kulturkongress, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1998, H.4, S.111-112.
- Körber, Sebastian: Gaußsches Prinzip der Normalverteilung. Kulturelle Aspekte der Europäischen Integration, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1998, H.2, S.96.
- Körber, Sebastian: Zwischen Identität und Vielfalt. Perspektiven europäischer Kulturpolitik, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1999, H.1, S.86-87.
- Le Floch-Andersen, Lone: Kino und Kredite, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2001, H.1, S.57-60.
- Leonardi, Robert: Convergence, Cohesion and Integration in the EU, London/ New York (Macmillan Press LTD/ St. Martin's Press) 1995.
- Liehm, Antonin J.: „Europudding“ oder kulturelle Identität? Verteidigung einer Kulturpolitik für Europa. In: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1995, H.2, S.320-323.
- Lutzmann, Eva-Maria: Kampf um Kultur. Determinanten der Kooperation zwischen Kulturakteuren und Gründe für ihren Erfolg bei dem europäischen Rahmenprogramm Kultur 2000, Konstanz (Diplomarbeit) 2001.
- Mackiewicz, Wolfgang: Das Siegel Europas, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1999, H.1, S.101.
- Mackiewicz, Wolfgang: Keine Scheuklappen, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1999, H.3, S.129.
- Pechtl, Esther M.: Staatliche Kulturförderung contra Beihilfenverbot. Die Kompetenzverteilung im Kulturbereich in der EG und in Österreich. Innsbruck/ Wien (Studienverlag) 1999.
- Peise, Robert: Ein Kulturinstitut für Europa, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2002, H.3, S.94-95.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Im Brüsseler Entscheidungsprozess: Kulturerbeprogramm Raphael, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1995, H.4, S.652.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Rat der Kulturminister (Luxemburg, 3.-4.4.1995), in: Notiziario, Jg.1995, H.47, S.85-86.
- Rosenstrauch, Hazel: Kulturpolitik. Ein Schalk in Europas Nacken, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1993, H.2, S.202-219.

- Rosenstrauch, Hazel: Vom Schalk zum Hofnarren? In: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1993, H.2, S.219-221.
- Rüggeberg, Jörg: Die neue Fernsehrichtlinie: Europa braucht eine starke Filmwirtschaft, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.4, S.6.
- Sartorius, Joachim: 0,00016% für Kultur. Dem EG-Koloss fehlt der Mut - ein Tatsachenbericht aus Brüssel, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1993, H.2, S.195-201.
- Sasse, Regina: Mittelmeer- Kultur vor Ort, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.3, S.99-100.
- Schäfer, Isabel: Die Rolle der Zivilgesellschaften, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2002, H.2, S.95.
- Schilling, Frank (Hg.): Kulturförderung der Europäischen Gemeinschaft. Programme, Informationen, Anschriften, Bonn 1993.
- Schilling, Frank (Hg.): Kulturförderung der Europäischen Gemeinschaft. Programme, Informationen, Anschriften, Bonn 1994.
- Schirmer, Horst: Europäische Identität und kultureller Austausch. Die Kulturarbeit des Europarats, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1995, H.3, S.489.
- Schmid, Andreas: Eine Lobby für bildende Künstler. European Visual Arts Network, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1999, H.4, S.114.
- Schroeder, Michael: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Europäisches Fernsehen, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1999, H.2, S.118.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Schutz des Kulturerbes, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1998, H.2, S.100.
- Schwencke, Olaf: Kultur als Basis der europäischen Zivilgesellschaft, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2002, H.2, S.17.
- Shore, Cris: Building Europe. The cultural politics of European integration, London/ New York (Routledge) 2000.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Startschuss für „Kultur 2000“. EU-Parlament, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1999, H.4, S.117.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] EU-Parlament und Rat nehmen Stellung zum Kommissionspapier. Kulturverträglichkeit der EU-Politik, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1997, H.1&2, S.154.
- Sticht, Pamela: Culture européenne ou Europe des cultures? Les enjeux actuels de la politique culturelle en Europe, Paris (L' Harmattan) 2000.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Europäische Kulturpolitik vor neuen Aufgaben, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1993, H.2, S.151-192.
- Tarschys, Daniel: 40 Jahre kulturelle Zusammenarbeit in Europa, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1995, H.1, S.119-120.
- Thoma, Helmut: Die neue Fernsehrichtlinie: Gleicher Inhalt - neue Verpackung? In: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.4, S.7.
- Thomalla, Ariane: „Komm Freund ins Offene!“ Kulturstandort Europa, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1997, H.3, S.118.
- Tlili, Ridah: Europa und der Mittelmeerraum sind nicht voneinander zu trennen, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.3, S.87.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] EU-Kulturminister gegen einklagbare Quoten. Europäische TV-Produktionen, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.2, S.105.
- van Hemel, Annemoon: Fernsehen zwischen GATT und Maastricht. Film- und Fernsehpolitik, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.1, S.95-96.
- Vogel, Lutz: Positive Nötigung. Kulturstadt Europas- ein Auslaufmodell? In: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1998, H.2, S.6.

- Weber, Raymond: Kalt gestellter Motor Europas. Kultur und seine Institutionen, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2001, H.4, S.96-99.
- Weber, Raymond: Elemente für eine europäische Kulturaußenpolitik: Ziele, Prinzipien und Strukturen, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2002, H.3, S.114-117.
- Wiesand, Andreas Johannes: Same Procedure...? In: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.3, S.105.
- Wiesand, Andreas Johannes: „Kulturfestung“ Westeuropa? Nach dem Maastrichter Vertrag, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.1, S.92.
- Wiesand, Andreas Johannes: Gott mit euch, ihr Länder Europas? Europäischer Kulturföderalismus, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1997, H.3, S.117-118.
- Wiesand, Andreas Johannes: Brüsseler Topfschlagen, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1998, H.3, S.88.
- Wiesand, Andreas Johannes (Hg.): Handbook of cultural affairs in Europe, Baden-Baden (Nomos) 2000.
- Woessler, Dietmar M.: Städtepartnerschaften im Einsatz für Europa und Umwelt. Länder, Städte und Gemeinden, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1996, H.4, S.111.
- Wulf-Mathies, Monika: Kultur und Regionalpolitik. Kulturverträglichkeit der EU-Politik, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1997, H.1&2, S.143-145.
- Zehetmair, Hans: Die Suche nach einer Aufgabe, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1995, H.3, S.487-488.
- http://www.europa.eu.int/pol/cult/index_de.htm vom 3.5.2004
- http://www.europa.eu.int/comm/culture/index_de.htm vom 3.5.2004
- Folgende Ausgaben der Protokolle „Agence Europe“: 11.3.1992, 1.5.1992, 21.5.1992, 25.7.1992, 2.9.1992, 9.9.1992, 13.11.1992, 17.3.1993, 22.5.1993, 22.9.1993, 26.1.1994, 20.6.1994, 10.11.1994, 30.3.1995, 6.4.1995, 21.6.1995, 22.6.1995, 25.8.1995, 26.8.1995, 21.10.1995, 16.11.1995, 9.12.1995, 1.3.1996, 25.4.1996, 23.5.1996, 11.6.1996, 28.9.1996, 24.10.1996, 31.10.1996, 1.11.1996, 14.12.1996, 16.12.1996, 29.5.1997, 11.6.1997, 28.6.1997, 4.7.1997, 28.7.1997, 18.9.1997, 27.9.1997, 22.11.1997, 28.2.1998, 18.4.1998, 7.5.1998, 27.5.1998, 7./8.9.1998, 7.11.1998, 17.11.1998, 18.11.1998, 10.2.1999, 25.6.1999, 10.9.1999, 5.11.1999, 11.12.1999, 18.12.1999, 5.2.2000, 23.6.2000, 15.6.2001, 8.12.2001, 4.3.2002, 24.5.2002, 11.10.2003, 26.11.2003.

Zur Kulturpolitik in Deutschland

- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Willkommene Reform. Besteuerung ausländischer Künstler, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2001, H.4, S.110.
- Breinersdorfer, Fred: Schuss in den Ofen? Buchpreisbindung, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1998, H.1, S.97-98.
- Dühr, Elisabeth: Kunst am Bau - Kunst im öffentlichen Raum. Geschichte und Entwicklung öffentlicher Kunst im Spannungsfeld von Architektur, Städtebau und Kulturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a. M./ Bern/ New York et al. (Peter Lang) 1991.
- Heckel, Erna/ Kessler, Horst/ Ulle, Dieter: Kulturpolitik in der Bundesrepublik von 1949 bis zur Gegenwart, Köln (Pahl-Rugenstein) 1987.
- Heidsiek, Birgit: Quotenkiller deutscher Film, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1998, H.1, S.85-87.
- Ismayr, Wolfgang: Cultural Federalism and Public Support for the Arts in the Federal Republic of Germany, in: Cummings, Milton C./ Katz, Richard S. (Hgg.): The Patron State. Government and the Arts in Europe, North America and Japan, New York/ Oxford (Oxford University Press) 1987. S.45-68.

- Schulz, Gabriele/ Zimmermann, Olaf (Hgg.): Positionen und Diskussionen zur Kulturpolitik. Nachdruck „Deutscher Kulturrat-aktuell“ 1997-1999, Bonn/ Berlin 2000.
- Shaw, Stefan: Kulturberatung - Entstehung eines neuen Berufsstandes? Angebot und Nachfrage von Kulturberatung in Deutschland am Beispiel des Bundesverbandes freier Kulturberater e. V., Hamburg (Dr. Kovač) 1997.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): So fördert der Bund Kunst und Kultur. Innerstaatliche Kulturförderung und auswärtige Kulturpolitik, Bonn 1996.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Zur Sache Kultur und Medien, Berlin 2002.
- Thomalla, Ariane: Rückschritt ins 19. Jahrhundert? Grenzüberschreitende Buchpreisbindung, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1997, H.4, S.94.
- Wolf-Csanády, Elisabeth: Wertewandel und Kulturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und Österreich, Frankfurt a. M./ Berlin/ Bern et al. (Peter Lang) 1996.
- <http://www.kulturstaatsministerin.de> vom 3.5.2004
- <http://www.bundesregierung.de/Bundesregierung/-,4562/Beauftragte-fuer-Kultur-und-Me.htm> vom 3.5.2004
- <http://www.bundesregierung.de/Bundesregierung/Beauftragte-fuer-Kultur-und-Me-9366/BKM-Die-Behoerde.htm> vom 3.5.2004
- <http://www.bundesregierung.de/Bundesregierung/Beauftragte-fuer-Kultur-und-Me-9756/Organigramm.htm> vom 3.5.2004

Zur Kulturpolitik in Frankreich

- Andrault, Marianne/ Dressayre, Philippe: Government and the Arts in France, in: Cummings, Milton C./ Katz, Richard S. (Hgg.): The Patron State. Government and the Arts in Europe, North America and Japan New York/ Oxford (Oxford University Press) 1987. S.17-44.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Arte, ein politisch gewolltes Programm, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1993, H.2, S.259-260.
- de Saint Pulgent, Maryvonne: Le gouvernement de la culture, o. O. (Gallimard) 1999.
- Jurt, Joseph: Wider den provinziellen Kosmopolitismus. Deutsch-französische Kulturgespräche, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.1998, H.2, S.90-93.
- Marcus, Dorothea: Mehr als Geld zählt Neugier. Deutsche und französische Theaterförderung im Ausland, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2001, H.4, S.103-105.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Noch zwei Mini-Abkommen. Deutsch-französische Film-Kooperationen, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2001, H.2, S.106.
- Mollard, Claude: Le cinquième pouvoir. La culture et l'état de Malraux à Lang, Paris (Armand Colin) 1999.
- <http://www.culture.fr> vom 3.5.2004
- <http://www.culture.gouv.fr/culture/min/index-min.htm> vom 3.5.2004
- <http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/index.htm> vom 3.5.2004

Zur Kulturpolitik in Großbritannien

- Coupe, Michael: The Built Environment, in: Selwood, Sara (Hg.): The UK Cultural Sector. Profile and Policy Issues. London (Policy Studies Institute, University of Westminster) 2001. S.5-6.
- Department for Culture, Media and Sport (Hg.): Annual Report 2003 Review, o.O. 2003.
- Department of Culture, Media and Sport (Hg.): Annual Report 1999 Review, o.O. 1999.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Extra-Cash. Britische Kulturpolitik, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Jg.2002, H.3, S.103.

- Gray, Clive: *The Politics of the Arts in Britain*, Basingstoke/ London/ New York (Macmillan Press/ St. Martin's Press) 2000.
- Hancock, David: *The Film Industry*, in: Selwood, Sara (Hg.): *The UK Cultural Sector. Profile and Policy Issues*. London (Policy Studies Institute, University of Westminster) 2001. S.10-13.
- Hewison, Robert: *Culture and Consensus. England, art and politics since 1940*. London (Methuen) 1995.
- Hicks, Debbie: *Literature*, in: Selwood, Sara (Hg.): *The UK Cultural Sector. Profile and Policy Issues*. London (Policy Studies Institute, University of Westminster) 2001. S.18-21.
- King, Robert: *Public Broadcasting*, in: Selwood, Sara (Hg.): *The UK Cultural Sector. Profile and Policy Issues*. London (Policy Studies Institute, University of Westminster) 2001. S.29-31.
- Manton, Kate: *The performing Arts*, in: Selwood, Sara (Hg.): *The UK Cultural Sector. Profile and Policy Issues*. London (Policy Studies Institute, University of Westminster) 2001. S.26-28.
- Owen, Tim: *Libraries*, in: Selwood, Sara (Hg.): *The UK Cultural Sector. Profile and Policy Issues*. London (Policy Studies Institute, University of Westminster) 2001. S.14-17.
- Ridley, F. F.: *Tradition, Change and Crisis in Great Britain*, in: Cummings, Milton C./ Katz, Richard S. (Hgg.): *The Patron State. Government and the Arts in Europe, North America and Japan*, New York/ Oxford (Oxford University Press) 1987. S.225-253.
- Selwood, Sara: *The benefits of public art. The polemics of permanent art in public places*, London (Policy Studies Institute) 1995.
- Selwood, Sara (Hg.): *The UK Cultural Sector. Profile and Policy Issues*. London (Policy Studies Institute, University of Westminster) 2001.
- Selwood, Sara: *Museums and Galleries*, in: Selwood, Sara (Hg.): *The UK Cultural Sector. Profile and Policy Issues*. London (Policy Studies Institute, University of Westminster) 2001. S.22-25.
- <http://www.culture.gov.uk/default.htm> vom 3.5.2004
- http://www.culture.gov.uk/about_dcms/organisation_structure/default.htm vom 3.5.2004

Zur Kulturpolitik in Italien

- Bellisario, Maria Grazia: *Il lotto: una risorsa che vale 300 miliardi l'anno*, in: *Notiziario*, Jg.1998, H.56-58, S.215-217.
- Bobbio, Luigi: *La politica dei beni culturali in Italia*, in: Bobbio, Luigi/ Diani, Mario/ Lagache, Serge et al. (Hgg.): *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Bologna (il mulino) 1992. S.149-209.
- Bobbio, Luigi/ Diani, Mario/ Lagache, Serge (Hgg.): *Le politiche dei beni culturali in Europa* Bologna (il mulino) 1992.
- Bucci, Stefano: *La rivolta dei sovrintendenti: sul patrimonio è rischio svendita. I responsabili di Milano, Roma, Firenze e Napoli bocchiano le nuove modalità della manovra per la cessione dei beni culturali*, in: *Corriere della Sera*, 22.10.2003, S.9.
- Cappelli, Rosanna: *Politiche e poietiche per l'arte*, Milano (Mondadori Electa S.p.A.) 2002. (=Electa per le Belle Arti)
- Cazzato, Vincenzo/ Ceccarini, Tiziana/ Maresca Compagna, Adelaide: *Beni culturali e prassi della tutela. Circolari ministeriali 1975-1990*. Roma 1992.
- Chiarante, Giuseppe: *Gli organi consultivi del nuovo ministero*, in: *Notiziario*, Jg.1998, H.56-58, S.22-24.
- Guzzo, Pietro Giovanni: *L'autonomia delle soprintendenze: l'esperienza di Pompei*, in: *Notiziario*, Jg.1998, H.56-58, S.39-43.
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] *Kulturfinanzierung alla Italia (sic!). Kulturpolitik*, in: *Zeitschrift für Kulturaustausch*, Jg.1998, H.1, S.105.
- Lucidi, Marcantonio: *Le mani sulla cultura. Le malefatte dei berlusconeidi nella TV, nel teatro, nel cinema, nell'architettura, nella pittura, nella storiografia*. Roma (Malatempora) o.J.

- Mandillo, Anna Maria: Il sistema bibliotecario italiano e il nuovo ministero per i beni e le attività culturali. In: *Notiziario*, Jg.1998, H.56-58, S.34-38.
- Maresca Compagna, Adelaide: Il decreto legislativo 368/98, in: *Notiziario*, Jg.1998, H.56-58, S.18-21.
- Meschino, Maurizio: I beni culturali nel decreto legislativo n.112 del 1998, in: *Notiziario*, Jg.1998, H.56-58, S.9-17.
- Palma, Giuseppe/ Di San Luca, Guido C.: State Intervention in the Arts in Italy from 1945 to 1982, in: Cummings, Milton C./ Katz, Richard S. (Hgg.): *The Patron State. Government and the Arts in Europe, North America and Japan*, New York/ Oxford (Oxford University Press) 1987. S.68-104.
- Pinti, Paolo/ Sparnanzoni, Isidoro: Il comune e i beni culturali. Aggiornato con il D. lgs. n. 490/1999, il T.U. sull'edilizia e la legge sulla D.I.A.. Milano (Dott. A. Giuffrè Editore) 2002. (=Cosa & come)
- [Angaben zu Autor(en) fehlen!] Il Consiglio d'Europa e la politica culturale italiana (Strasburgo, 26.4.1995) In: *Notiziario*, Jg.1995, H.47, S.87-89.
- Salvati, Mariuccia/ Zannino, Lucia (Hgg.): *La cultura degli enti locali (1975-1985)*, Milano (Franco Angeli) 1988.
- Sensini, Mario: Beni culturali, quattro mesi per il silenzio-assenso. Il Tesoro apre sui tempi delle autorizzazioni, in: *Corriere della Sera*, 22.10.2003, S.9.
- Serio, Mario: Gli interventi per i beni culturali in occasione del Giubileo a Roma e in Italia, in: *Notiziario*, Jg.1999, H.59-61, S.44-49.
- Settis, Salvatore: *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino (Einaudi) 2002. (=Gli struzzi)
- Solima, Ludovico: *Il pubblico dei musei. Indagine sulla comunicazione nei musei statali italiani*, Roma (Gangemi) 2000.
- Taffiorelli Sterlocchi, Giovanna: *Beni culturali. Strutture periferiche e servizi del ministero*. Roma 1997.
- <http://www.beniculturali.it> vom 3.5.2004
- <http://www.beniculturali.it/ministero/organigramma/index> vom 3.5.2004
- <http://www.beniculturali.it/ministero/FondiUE/mibac/index.htm> vom 3.5.2004

Anzahl der Wörter: 45.682