

### Koalitionsvertrag

Was bringt die Große Koalition für die Kultur? Welche Vorhaben wurden vereinbart, welche Gefahren bestehen? Mit diesen und anderen Fragen setzen sich Wolfgang Thierse, Max Fuchs, Jörg Tauss, Olaf Zimmermann und Gabriele Schulz auseinander.

Seiten 4 bis 7

### Kulturstaatsminister

Welche Ziele hat der neue Kulturstaatsminister? Wofür will er sich besonders stark machen? Was will er fortführen und was ändern? Kulturstaatsminister Bernd Neumann gibt in einem Interview Auskunft über seine Ziele und Vorhaben in dieser Legislaturperiode.

Seiten 6 bis 7

### Wer ist wer in der Kulturpolitik

Wer sind die neuen Verantwortlichen in der Kulturpolitik auf Bundesebene? Die für Kulturpolitik Verantwortlichen in der Bundesregierung von der Bundeskanzlerin bis zur Jugendministerin sowie die Verantwortlichen im Bundestag werden vorgestellt.

Seiten 8 bis 11

### Gemeinnützigkeitsrecht

Welche Reformschritte im Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht sind erforderlich? Geht es um eine große Reform oder nur um die Justierung des geltenden Rechts? Peter Raue, Friedhelm Klinkertz, Rainer Hüttemann und Rupert Graf Strachwitz beantworten die Fragen.

Seiten 12 bis 14

### Kultur Kompetenz Bildung

Wie wird sich der demografische Wandel auf die kulturelle Infrastruktur auswirken? Welche Maßnahmen müssen in den Kultureinrichtungen, der kulturellen Bildung und in der Kulturpolitik ergriffen werden? Welche zukunftsweisenenden Projekte gibt es bereits?

Beilage Seiten 1 bis 4

## Editorial

### Jahresrückblick

Angefangen hatte das Jahr mit der längst überfälligen Fusion der Kulturstiftung des Bundes und der Kulturstiftung der Länder zur Deutschen Kulturstiftung. Die Länder hatten in einem Kraftakt die Förderung ihrer Stiftung kurz vor der Fusion auf die Höhe der Bundesförderung der Kulturstiftung des Bundes angehoben, um Auge in Auge als Zeichen des neuen kulturpolitischen Selbstbewusstseins in die Bund-Länder-Stiftungs-Vereinigung zu gehen. Das war aber kein Ausdruck von Kraftmeierei, sondern der Auftakt für ein neues Miteinander von Bund und Ländern in der Kulturpolitik. Nachdem man bemerkt hatte, dass die Föderalismusreform, wie sie im Koalitionsvertrag vereinbart war, die Kulturträglichkeitsprüfung nicht bestehen würde, änderten Bundestag und Bundesrat das Vorhaben rechtzeitig im Frühjahr ab.

Die Kulturminister der Länder setzten wenige Wochen später durch, dass die Kultusministerkonferenz (KMK) nicht mehr länger vorwiegend eine Schulministerkonferenz war, sondern sich nun auch in einem gleichberechtigten zweiten Schwerpunkt, um Kulturpolitik kümmerte. Die Bildung der Kultur- und Kultusministerkonferenz (KKMK) setzte Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen unter erheblichem Handlungsdruck. Sie hatten das Amt des Kulturministers im vergangenen Jahr abgeschafft und konnten nun am Tisch der Kulturministerkonferenz nicht gleichberechtigt Platz nehmen. Flugs korrigierten sie diesen Fehler. Der Bund war erst irritiert durch soviel Dynamik. Doch schon in der zweiten Jahreshälfte startete der Bund seine großangelegte „Zukunftsinitiative Kultur“, in der die verschiedenen kul-

turpolitischen Ressorts der Bundesregierung verbunden wurden. Das Amt des Kulturstaatsministers, das Auswärtige Amt, das Sozialministerium, das Bildungsministerium und sogar das Wirtschaftsministerium beteiligten sich an der gemeinsamen Kraftanstrengung für die Kultur.

Bund und Länder befanden sich in einem kollegialen Kulturwettbewerb. Nachdem die Bundesregierung auch im September die Aufnahme des „Staatsziels Kultur“ ins Grundgesetz noch nicht auf den Weg gebracht hatte, übernahm der Bundesrat auf Anregung der KMK kurzerhand die Initiative. Auch die Kulturverbände wurden von dem neuen Geist mitgerissen. Alte Tabus galten nicht mehr. Die Auswirkungen des demografischen Wandels, der Migration und die Abwanderungsbewegungen von Teilen der Bevölkerung auf die Kulturinfrastruktur wurden offen und schonungslos in den Verbänden debattiert. Gemeinsam mit den Kommunen, den Ländern und dem Bund wurden die ersten Grundsteine für eine mittel- und langfristige Kulturpolitikplanung gelegt. Am Ende des Jahres boten Bund und Länder den Kulturverbänden sogar eine gleichberechtigte Mitwirkung in der Deutschen Kulturstiftung an, da gerade in der Kulturförderung eine staatsferne Vergabe von Mitteln allen Beteiligten sinnvoll erschien. Kurz vor Ende des Jahres wurde noch die Vereinbarung von Bund und Ländern über eine einheitliche und damit vergleichbare Kulturstatistik unterschrieben. Damit ging ein traumhaftes Jahr 2006 zu Ende.

Olaf Zimmermann,  
Geschäftsführer des  
Deutschen Kulturrates ■

## Der kulturelle Werkzeugkasten

Warum unterscheiden sich audiovisuelle Güter von anderen? • Von Peter S. Grant

**Das Thema Globalisierung und deren Auswirkungen auf die populäre Kultur in der ganzen Welt ist gerade brandaktuell. Die UNESCO hat erst vor wenigen Wochen, am 20. Oktober 2005, mit überwältigender Mehrheit für die Annahme einer neuen Konvention zum Schutz kultureller Vielfalt gestimmt. Die wichtigste Zielsetzung der UNESCO-Konvention ist es, Staaten in die Lage zu versetzen, geeignete Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung ihrer kulturellen Güter auf lokaler Ebene zu entwickeln und umzusetzen, ohne Angst vor Sanktionen durch die Handelspartner.**

Ich werde heute über die wirtschaftlichen Aspekte der kulturellen Güter sprechen, vor allem der audiovisuellen Güter. Ich werde darauf eingehen, warum diese Güter sich auf einem nicht funktionierenden Markt bewegen, der die Vielfalt und Auswahl einschränkt. Danach werde ich in Form eines Werkzeugkastens Maßnahmen vorstellen, mit denen Regierungen weltweit ihre Kulturindustrie fördern und mehr Auswahl und Vielfalt zur Verfügung stellen. Zum Schluss komme ich auf die UNESCO-Konvention zu sprechen, was sie bewirken soll, und warum das Übereinkommen im Zeitalter der Globalisierung von Bedeutung ist. Ich habe diese Frage ausführlich in einem Buch behandelt, das im letzten Jahr erschienen ist: siehe Peter S. Grant und Chris Wood, *Blockbusters and Trade Wars: Popular Culture in a Globalized World* (Vancouver: Douglas & McIntyre, 2004). Das Buch ist 2005 auch als Taschenbuch erschienen. Es gibt des weiteren eine französische Ausgabe unter dem Titel: *Le marché des étoiles: culture po-*

*pulaire et mondialisation* (Montreal, Boreal, 2004).

### 1. Die Eigentümlichkeiten des audiovisuellen Marktes

Ich beginne mit der Untersuchung der Eigentümlichkeiten audiovisueller Güter. Wenn man über kreative Güter spricht, kann man sehr schnell emotional werden. Schließlich geht es hier um die schöpferischen Leistungen von Schriftstellern, Regisseuren und Schauspielern. Wir reden über Werke, die den Geist und die Seele ansprechen.

Nichts davon ist jedoch für Anwälte und Wirtschaftswissenschaftler, die sich mit Handelsrecht beschäftigen, von allzu großer Bedeutung. Sie sind besessen von der Idee des freien Handels und vertreten die Ansicht, dass kulturelle Güter sich in keiner Weise von ganz normalen Handelsgütern unterscheiden. Mit emotionalen Argumenten braucht man der Welthandelsorganisation demnach erst gar nicht zu kommen. Vergessen wir also die Emotionen und sprechen wir über die wirtschaftlichen Aspekte.

Dieses Thema ist oft langweilig. Im Zusammenhang mit kulturellen Gütern gibt es aber ein interessantes Geheimnis. Sogar der *Economist* musste anerkennen, dass im Bereich kulturelle Güter eigentümliche Wirtschaftspraktiken vorherrschen.

Beim genaueren Hinsehen wird sehr deutlich, dass die Märkte für kulturelle Güter – insbesondere audiovisuelle Güter wie Filme und Fernsehsendungen – sich anders verhalten als jene für normale Handelsgüter. Dies ist ein Bereich, in dem nicht alles so ist, wie es aussieht.

Diese Unterschiede wurden erst kürzlich von führenden Wirtschaftswissenschaftlern untersucht – unter ihnen Professor Richard Caves von der Harvard University. Und entgegen dem, was allgemein angenommen wird, kann nachgewiesen werden, dass auf dem Markt für populäre Kultur nicht automatisch das angeboten wird, was die Menschen sehen oder hören wollen. Tatsächlich handelt es sich um einen verzerrten oder nicht funktionierenden Markt, einen „failed market“.

Das scheint schwer zu glauben. Schließlich gibt es einen Markt für Filme und Fernsehsendungen, und natürlich sind einige beliebter als andere. Warum also nicht den Markt entscheiden lassen?

Der Markt für Populärkultur funktioniert jedoch anders. Ich nenne Ihnen einige Unterschiede. Erstens handelt es sich nicht um ein Gebrauchsgut, sondern um ein Gut, das Ideen transportiert.

Zweitens fallen für kulturelle Güter sehr geringfügige Einzelkosten an. Den Fernsehsendern entstehen, wenn das Programm erst einmal auf Sendung ist, für einen weiteren Zuschauer effektiv keine Kosten. Sämtliche Kosten fallen im Vorfeld an. Darin liegt der große Unterschied zwischen TV-Sendungen und Konsumgütern wie Autos oder Waschmittel.

Drittens ist die Nachfrage nach kulturellen Gütern populärer Natur bekanntermaßen nicht vorhersehbar. Und die Zeitspanne für die Nachfrage ist viel kürzer.

Viertens hat man es in diesem Bereich mit einer unglaublichen Preisdiskriminierung zu tun. Ein US-amerikanisches Fernsehndrama, dessen Produktion € 1,7 Millionen kostet, wird in den USA für € 1,3 Millionen und in Deutschland für € 63.000 verkauft. Diese Art der Preisdiskriminierung wäre bei normalen Gebrauchsgütern illegal. Im kulturellen Bereich ist sie jedoch Gang und Gäbe.

Fünftens hat man es mit Gatekeepern zu tun, die die Nachfrage beeinflussen. Was es in die Bücherregale oder auf die Fernsehbildschirme schafft, entscheiden nicht die Verbraucher, sondern die Fernsehveranstalter, Verleiher, Aussteller, Buchhändler, Großhändler und andere Zwischengeschaltete. Die Entscheidungen kommerzieller Fernsehveranstalter richten sich danach, welche Zuschauergruppen sich gut an Werbekunden verkaufen lassen, und nicht etwa danach, was für ein größeres oder breiteres Publikum von Interesse wäre. Verständlich, dass kommerzielle Fernsehveranstalter am Verbraucher interessiert sind und nicht am Bürger.

Schließlich geht es um geistiges Eigentum, das, anders als bei einem Auto oder Waschmittel, nicht aufgebraucht werden kann, sondern stets zur Verfügung steht.

Kulturelle Güter, vor allem audiovisuelle Güter, sind also anders. Wirtschaftsfachleute bezeichnen Güter wie Fernsehsendungen als so genannte „öffentliche Güter“. Ein „öffentliches Gut“ ist, technisch gesehen, ein Gut, dessen Kosten sich nicht nach dem Verbrauch richten.

Was bedeutet dies aber in der Praxis?

Erstens bewegen sich diese Güter auf einem Markt, der sehr hohe Risiken

## Kultur-Mensch

Daniel Barenboim



Daniel Barenboim ist nicht nur ein großer Musiker, er engagiert sich zugleich für die Künste, die kulturelle Bildung und die interkulturelle Verständigung. Der Deutsche Kulturrat zeichnet daher Generalmusikdirektor Daniel Barenboim mit dem Kulturroschen 2006 aus. Der Kulturroschen wird seit 1992 verliehen und ist die höchste Auszeichnung, die der Deutsche Kulturrat für kulturpolitisches und kulturelles Engagement verleiht. Der Deutsche Kulturrat ehrt mit dem Kulturroschen 2006 das große Engagement von Daniel Barenboim für die Künste, für den interkulturellen Dialog und für die nachhaltige Förderung von Kultur.

Der Deutsche Kulturrat ehrt mit der Vergabe des Kulturroschens 2006 besonders den persönlichen Einsatz von Daniel Barenboim bei dem von ihm gegründeten israelisch-arabischen Jugendorchester. Das israelisch-arabische Jugendorchester zeigt beispielhaft wie mit der Sprache der Kunst Beiträge zur Verständigung zwischen den Völkern geleistet werden können.

Foto: Warner Music

Weiter auf Seite 2



4 195981 603008

01

Fortsetzung von Seite 1

## Der kulturelle Werkzeugkasten

birgt. Die meisten Filme scheitern an der Kinokasse. Die meisten neuen Fernsehsendungen kommen nicht an und werden aus dem Programm gestrichen.

Gleichzeitig werfen die wenigen Titel, die schließlich erfolgreich werden, einen sehr viel höheren Gewinn ab als andere Güter. Warum ist das so? Weil die Kosten für weitere Zuschauer marginal sind und jegliche Einnahmen aus Werbung oder Kartenverkauf sich direkt auf den Gewinn niederschlagen, sobald erst einmal die anfänglichen Kosten gedeckt sind.

Dies ist ein Markt, der die Großen belohnt. Nur wer groß genug ist, kann die unvermeidbaren Verluste aushalten, bis endlich irgendwann der große Hit gelandet wird. Und nur wenn ein Unternehmen groß genug ist, hat es die Vertriebswege unter Kontrolle und kann den Gewinn aus allen Kanälen maximieren.

Wenn ein Unternehmen erst einmal groß genug ist, möchte es schließlich Risiken vermeiden. Wie reduziert man aber das Risiko? Zunächst muss man eine gewisse Größe haben, um Fehlschläge hinnehmen zu können. Ferner hilft es, die Vertriebs- oder Ausstellungskanäle selbst bestimmen oder kontrollieren zu können. Es ist auch hilfreich, die Gatekeeper und Meinungsmacher unter Kontrolle zu haben. Außerdem lassen sich Einnahmen steigern, indem man Pakete verkauft, Märkte aufteilt und Preisdiskriminierung betreibt. All dies sind gebräuchliche Methoden, um auf dem Markt für kulturelle Güter Risiken zu verringern.

Aber diese Methoden haben ihren Preis. Sie führen zu mehr Konzentration, schränken die Vielfalt ein und verkleinern die Auswahl.

Zur Zeit kontrollieren vier Musikfirmen über 70% des weltweiten Handelsvolumens im Bereich Tonaufnahmen. Hollywood dominiert die Kinoleinwände und überschwemmt lokale Fernsehprogramme mit TV-Serien, denen man nur schwer widerstehen kann. Die Medienkonzentration nimmt weltweit zu. Dort wo die Konzentration zunimmt, wird das Überleben für unabhängige Produzenten immer schwieriger – ob in den USA oder in anderen Ländern.

In den USA verhalten diese Marktkräfte sechs multinationalen Unternehmen, die den Bereich audiovisueller Kulturgüter dominieren, zum Aufstieg. Ihre Namen sind bekannt: Disney, Time Warner, Murdoch/Fox, Viacom/Paramount, Sony/Columbia und Universal/NBC. Diese Konsolidierung und Dominanz hat aber auch eine Kehrseite.

Der auf sich allein gestellte Markt für kulturelle Güter konzentriert sich auf Blockbuster und Bestseller nach Schema-F, die von den größten und am meisten vertikal integrierten Unternehmen vertrieben werden.

Herauskommen geklonte Filme oder Fortsetzungen. Man verlässt sich blind auf gut vermarktbarere „A-Promis“. Man erhält Produkte, die zu aller erst für den US-amerikanischen Verbraucher bestimmt sind, da der Produzent natürlich seine Kosten auf dem größten Kulturgütermarkt überhaupt amortisieren möchte. Was fehlt also auf diesem Markt?

Auf sich allein gestellt, würde der Markt die Vielfalt einschränken. Er würde das Neue, Experimentelle, Alternative, Exotische, das Lokale, die Nische vermeiden – all die Produktionen, die der Menschheit neue Wege aufzeigen, die im weitesten Sinne die kulturelle Vielfalt widerspiegeln, die quasi die „F & E der Seele“ sind. Dieser Markt wird in kleineren Ländern besonders abnehmen, weil dort die

Dominanz der ausländischen Blockbuster die örtlichen Unterhaltungsinhalte beiseite drängen wird.

Um dafür zu sorgen, dass es für lokale kulturelle Ausdrucksformen ausreichend Raum und genügend Auswahl an kultureller Vielfalt gibt, reicht der Markt nicht aus. Er versagt und benötigt Hilfe.

## 2. Der „kulturelle Werkzeugkasten“ zur Förderung der kulturellen Vielfalt

Hier komme ich zu meinem nächsten Punkt. Was können die Regierungen unternehmen?

Natürlich wollen wir nicht gegen die Meinungsfreiheit verstoßen. Wir wollen auch nicht den Import ausländischer Programme verbieten.

Ich bin gegen Zensur und Einführung strenger Quoten, die nicht zulassen, dass alle Bürger in allen Ländern in den Genuss der besten ausländischen kulturellen Güter kommen. Die kulturellen Ausdrucksformen auf lokaler Ebene verarmen, wenn es an Offenheit für fremde Ideen fehlt. Gleichzeitig können sie aber auch verarmen, wenn die Stimmen eines anderen Landes den Ton angeben.

Letztendlich ist es möglich, für Regierungen einen „kulturpolitischen Werkzeugkasten“ mit Maßnahmen zusammenzustellen, mit Hilfe derer mehr kulturelle Güter erhalten oder entwickelt werden können, ohne dass die Meinungsfreiheit untergraben wird.

Welche Maßnahmen sind das? Ich gebe Ihnen sechs Beispiele.

Zunächst gehört dazu das öffentlich-rechtliche Fernsehen – die weltweit gängigste Institution. Dies ist eine der wichtigsten Maßnahmen zur Förderung der kulturellen Vielfalt, da öffentliche Fernsehanstalten den Auftrag erhalten bzw. verpflichtet werden können, jene Sendungen zu zeigen, die der Markt alleine nicht hervorbringen würde. Überall auf der Welt gibt es dafür zahlreiche Beispiele. Neben ihrer Aufgabe, Programme für die breite Masse anzubieten, erwartet man von den Public Broadcastern auch, dass sie sich um Sprachminderheiten, Kinderprogramme, experimentelle Sendungen und natürlich um Kunst- und Kultursendungen kümmern.

Zweitens die Einführung vernünftiger Richtlinien für Sendezeiten bei privaten Fernsehveranstaltern und anderen kulturellen Gatekeepern. Diese Vorschriften könnten sich lediglich auf das Verhältnis zwischen einheimischen und ausländischen Inhalten beziehen, oder sie könnten in zunehmendem Maße die Ausstrahlung von Programmgenres fordern, die ansonsten unterrepräsentiert wären, wie beispielsweise

einheimische Filme, Comedy- oder Kindersendungen. Anforderungen dieser Art werden in der Regel von öffentlichen Regulierungsbehörden in Form von Richtlinien oder Lizenzbedingungen oder beidem auferlegt. Die bitteren Erfahrungen weltweit zeigen, dass private Fernsehanstalten mit völliger Ermessensfreiheit immer dahin tendieren, die billigsten Sendungen auszustrahlen, die immer noch Zuschauer erreichen. Hollywoodsendungen erreichen vielleicht nicht in dem Ausmaß das Publikum wie einheimische Sendungen. Wenn jene allerdings zu einem Bruchteil dessen zu haben sind, was Eigenproduktionen kosten, ist die Versuchung für private Anbieter nur allzu groß, ihre Einnahmen zu maximieren – auch wenn die Sendung nicht so relevant oder beliebt ist.

Die Auferlegung angemessener Sendezeitrichtlinien wird bereits in vielen Ländern praktiziert. Sogar in den USA, von denen man annehmen würde, dass sie sich niemals auf Programmquoten einlassen würden, gibt es Richtlinien, die besagen, dass wenigstens drei Stunden in der Woche für Kinderlernsendungen bereitgestellt werden müssen, und dies gilt für alle privaten, kommerziellen Fernsehsender.

In Australien und Kanada beispielsweise sind kommerzielle Fernsehsender dazu verpflichtet, ein bestimmtes Minimum an lokal produzierten Sendungen aus Genres wie Drama, Comedy, Dokumentarreihen und Kindersendungen zu zeigen. In Kanada gibt es Sendezeitrichtlinien, die den „kanadischen Inhalt“ für über 100 spezialisierte Kabel- oder Satellitensender vorschreiben. Die Bandbreite reicht von ganzen 15% kanadischen Inhalts bis hin zu 85%, je nach dem, um welches Genre es sich handelt.

In Europa schreibt die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ vor, dass die Mehrheit der Sendungen mit fiktiven Inhalten europäischen Werken vorbehalten sein sollte, „wo immer dies durchführbar ist.“ Die Einhaltung dieser Richtlinie bleibt den nationalen Regierungen überlassen, von deren Hoheitsgebiet das Übertragungssignal ausgeht, und diese legen die Formulierung „wo immer dies durchführbar ist“ unterschiedlich aus. Im Allgemeinen wird die Richtlinie von Free-TV-Sendern in den meisten europäischen Ländern eingehalten. Jedoch gibt es viele Kabel- und Satellitensender, vor allem die von den USA kontrollierten, die einen Großteil der Richtlinie nicht einhalten.

Ein drittes Instrument ist die Verpflichtung von Fernsehveranstaltern zu Abgaben, damit Sendungen, die nur schwer zu finanzieren sind, gefördert werden. Die Pay-TV-Anbieter

in Frankreich, Kanada und Australien müssen alle zwischen 10% und 32% ihrer Gesamteinnahmen für Lizenzgebühren oder Investitionen in lokale Filmproduktionen aufbringen. In Kanada müssen alle Kabel- und Satellitenanbieter 5% ihrer Einnahmen in einen Fonds zur Förderung lokaler kanadischer Sendungen einzahlen. In Italien müssen private Anbieter mindestens 4% ihrer Einnahmen für die Förderung italienischer Filme ausgeben. In Frankreich sind es 5,5%.

Viertens gibt es in einigen Bereichen Regeln für ausländische Eigentümer. Fernsehanstalten in den USA, Kanada, Australien und in vielen anderen Ländern müssen im Besitz von Einheimischen sein. In Ländern außerhalb der USA führt dies zur Gründung von Sendern, die den einheimischen Produzenten grünes Licht verschaffen und sich somit neben Hollywood mehrere Türen offen halten. Das Problem mit Regelungen zu ausländischen Eigentümern ist natürlich folgendes: Je größer der einheimische Sender wird, umso weniger unterscheidet sich seine Programmauswahl von der eines multinationalen Fernsehveranstalters.

Fünftens bieten sich wettbewerbspolitische Maßnahmen zur Förderung von unabhängigen Produktionen und zur Abschwächung der Dominanz der Gatekeeper an. In den USA gab es von 1970 bis 1995 eine Richtlinie, die es den drei kommerziellen US-amerikanischen Fernsehnetzwerken nicht erlaubte, ihr eigenes Unterhaltungsprogramm zu besitzen oder zu produzieren. In Europa besagt die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, dass Fernsehveranstalter mindestens 10% ihrer Sendezeit oder ihrer Haushaltsmittel für Programme aufwenden müssen, die von unabhängigen Produzenten angekauft werden. In Kanada gibt es eine Richtlinie, nach der 75% der kanadischen Comedysendungen und Serien auf kommerziellen Sendern von unabhängigen Produzenten bezogen werden müssen. Wieder dient dies dazu, die Vielfalt der Bezugsquellen zu gewährleisten.

Und nicht zuletzt kann man die Produktion unterrepräsentierter Programme mittels Subventionen oder Steueranreizen fördern. Dies ist wohl das gängigste Werkzeug im „kulturellen Werkzeugkasten“. Interessant ist, dass es die Kinotrilogie „Herr der Ringe“ ohne Steueranreize aus Deutschland und Neuseeland nie gegeben hätte – wie ich aber gehört habe, hat Ihre Regierung vor kurzem diese Steuervorteile gestrichen.

Die meisten dieser Maßnahmen haben sowohl Stärken als auch Schwächen, und sie müssen mit Umsicht entwickelt und umgesetzt werden, damit sie fair und wirksam sind. Hin-

zu kommt, dass die richtige Kulturpolitik für die eine Gesellschaft völlig anders aussehen kann als für eine andere – genauso wie jedes kulturelle Gut für sich einzigartig ist.

Satelliten und das Internet tragen entgegen landläufiger Meinung nicht dazu bei, dass Regierungen ineffektiv oder machtlos werden, wenn es darum geht, die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen zu schützen.

Sofern das Satellitenfernsehen betroffen ist, bevorzugt das Publikum eindeutig einheimische Anbieter mit einer Mischung aus nationalen und importierten Programmangeboten. Bei den ausländischen Sendern, die über Kabel oder Satellit in Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Griechenland, Spanien und Portugal empfangen werden können, beträgt der Zuschaueranteil weniger als 5 Prozent. Bei vielen sieht effektiv gar niemand zu. Der Schlüssel liegt darin, diesen Bereich mit lokalen Anbietern in populären Programmnischen zu besetzen.

Das Internet ist sicherlich ein starkes neues Medium, aber weit davon entfernt, eine Bedrohung für konventionelle Fernsehveranstalter zu sein. Es hat seine eigenen Schwächen und Stärken. Immer deutlicher wird, dass das Internet die traditionellen Medien ergänzen, nicht ersetzen wird. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass es das Fernsehen vernichten wird, genauso wenig, wie das Fernsehen das Radio verdrängen wird oder andere „neue Medien“ das Aussterben der Bücher zur Folge haben werden.

Inhaber von Rechten nutzen das Internet, um Downloads von Filmen und anderen audiovisuellen Programmen anzubieten, und dabei ist bemerkenswert, dass sie die gleichen geografischen Grenzen und Zeitfenster nutzen, die auch für das konventionelle Fernsehen gelten. Natürlich können sie Downloads von „Desperate Housewives“ in den USA für \$ 1,99 pro Episode bekommen. Allerdings erst einen Tag nachdem die Episode auf ABC Network ausgestrahlt wurde. Und diese Downloads bekommt man nicht auf Computern außerhalb der USA.

Grenzen im Internet? Ist das möglich? Es ist nicht nur möglich, es ist sogar notwendig, um einen geordneten Markt für die Verwertung von Rechten zu haben.

Für die Regulierung des Internets gilt, dass der kulturelle Werkzeugkasten neu gefüllt werden muss, damit er nützlich sein kann. Natürlich können Sendezeitrichtlinien dort nicht greifen, wo alles von einem Server heruntergeladen wird. Aber die Staaten haben andere Mittel zur Verfügung, um dafür zu sorgen, dass ihre Bürger eine Auswahl an einheimischen kulturellen Gütern haben und dass die Kulturschaffenden auch einen Platz im Angebotsspektrum haben. In Kanada beispielsweise erhalten Video-on-Demand-Anbieter ihre Lizenz nach dem *Broadcasting Act*. Fünf Prozent der auf Englisch erhältlichen Titel müssen kanadischen Ursprungs sein, und ein kleiner Anteil der Gewinne fließt in einen Subventionsfonds für kanadische Produktionen.

Das Verhältnis zwischen Internet und konventionellen Medien kann auch unterstützend statt konfrontativ sein. Wer glauben Sie, betreibt die populärsten Internetseiten? Antwort: die konventionellen Medien. Hierzu gehören die öffentlichen Fernsehanstalten, die einige der besten Webseiten betreiben. So wie der Werkzeugkasten der kulturellen Vielfalt den Pluralismus in den konventionellen Medien aufrecht erhält, wird sich wahrscheinlich die ganze Auswahl, Bandbreite und Unterschiedlichkeit an kulturellen Ausdrucksformen auch im Internet durchsetzen. Tatsache ist, dass eine Reihe struktureller Maßnahmen, wenn sie ordentlich



Satellitenschüsseln machen die Regierungen überraschenderweise nicht machtlos in dem Bestreben, die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu schützen

Foto: Orgulloomoore

Weiter auf Seite 3

## Fortsetzung von Seite 2

angewandt werden, einen gewissen Grad an Pluralismus unter kulturellen Ausdrucksformen aufrechterhalten können. Dies gilt für alle Länder, sogar für die USA, wo im Allgemeinen jeglicher regulierende Eingriff in die Programmgestaltung vehement abgelehnt wird.

### 3. Kulturelle Güter und die Welthandelsorganisation

Wir befinden uns zur Zeit inmitten einer internationalen Debatte darüber, bis zu welchem Ausmaß diese kulturpolitischen Maßnahmen durch bilaterale oder regionale Handelsabkommen oder auch durch das multilaterale Handelssystem der Welthandelsorganisation beeinflusst werden sollen.

Kulturelle Güter – also Bücher, Zeitungen, Zeitschriften und Tonaufnahmen – sind weitestgehend an die Bedingungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) gebunden, das zurückgeht auf das Jahr 1947, aber erst 1995 vollständig in Kraft trat. Kulturelle Güter dürfen nicht durch Handelsbarrieren diskriminiert werden; eine Ausnahme ist die Filmindustrie, wo Leinwandquoten ausdrücklich erlaubt sind. Das GATT gilt jedoch nicht für Dienstleistungen wie Fernsehproduktionen, Werbung oder audiovisuelle Produktionen.

1995 wurde das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) hinzugefügt. Die USA versuchten verzweifelt, im Namen der Hollywood-Studios Fernsehveranstaltungen und audiovisuelle Dienstleistungen mit einzubeziehen, damit diskriminierende Quoten und Subventionen in diesem Bereich ausgeschlossen werden konnten. Bekanntermaßen scheiterte dieser Versuch allerdings in der

Auseinandersetzung mit Europa. Kulturelle Dienstleistungen fallen nur dann unter die GATS-Bestimmungen, wenn ein Land ausdrücklich zustimmt. Nur Neuseeland hat sich dafür entschieden – und es später wieder bereut.

Weitere Handelserleichterungen im Dienstleistungsbereich stehen jedoch weiterhin auf der WTO-Agenda, und die USA üben kräftig Druck aus, damit sich etwas bewegt.

### 4. Bilaterale Handelsabkommen

Aufgrund des schleppenden Vorankommens auf WTO-Ebene haben sich die USA bemüht, die gleichen Ziele durch die Aufnahme von Fernsehproduktionen und audiovisuelle Produkte in bilaterale Handelsabkommen zu erreichen. Beispiele für solche Abkommen neueren Datums sind jene mit Chile, Australien, Marokko und Mittelamerika.

In diesen so genannten Freihandelsabkommen haben sich die USA darum bemüht, dass sich Länder verpflichten, einheimische kulturelle Güter nicht zu bevorzugen. Durch ihre starke Position in bilateralen Verhandlungen waren die USA oft erfolgreich, auch wenn einige Länder es geschafft hatten, ihre bestehenden Regelungen zu schützen.

### 5. Die UNESCO-Konvention zum Schutz kultureller Vielfalt

Wo liegt also das Problem bei der Liberalisierung des Handels mit kulturellen Gütern?

Ganz einfach: Im freien Handel werden kulturelle Güter genauso behandelt wie normale Handelsgüter. Der freie Handel verhindert, dass Staaten einheimische kulturelle Güter bevorzugen. Der freie Handel würde Maßnahmen zur Förderung

kultureller Güter stoppen, die für Vielfalt und mehr Auswahl sorgen.

Ein so genannter „freier Markt“ würde schlicht das starke Ungleichgewicht in der Welt der kulturellen Güter institutionalisieren. Er würde den Blockbuster-Effekt verstärken sowie kleine, unabhängige Titel an den Rand drängen. Er würde die kulturelle Vielfalt gefährden.

Es ist klar, welche Probleme entstehen, wenn man die Angelegenheit der WTO überlässt. Die WTO ist kulturellen Fragen gegenüber unsensibel. Sie lässt sich von fehlerhaften wirtschaftlichen Rechnungen leiten. Auseinandersetzungen werden von Wirtschaftsfachleuten geregelt, die nicht in der Lage sind, kulturelle Unterschiede auszumachen.

Das führt uns zur UNESCO. Am 20. Oktober 2005 stimmten die Mitglieder der UNESCO mit einer deutlichen Mehrheit (148 zu 2) für die Annahme einer neuen internationalen Konvention zum Schutz kultureller Vielfalt. Diese erkennt die einzigartige Natur der kulturellen Güter an und bemüht sich, Staaten zu erlauben, vernünftige Maßnahmen zur Förderung und Stärkung der Vielfalt der kulturellen Ausdrucksmöglichkeiten ohne Angst vor Sanktionen durch die Handelspartner zu ergreifen.

Wie bereits erwähnt, gibt es zwingende wirtschaftliche Gründe dafür, kulturelle Güter aus Handelsabkommen herauszuhalten, da sonst Staaten von der Pflicht entbunden würden, den einheimischen kulturellen Ausdrucksformen Raum zu geben und deren Vielfalt zu erhalten. Die Vereinigten Staaten haben jedoch versucht, das UNESCO-Vorhaben abzuschwächen oder aufzuhalten, weil sie zu Recht befürchteten, dass ihre Bemühungen, andere Staaten von Maßnahmen zur Förderung der kulturellen Vielfalt abzuhalten, dadurch beeinflusst werden könnten. Auch wenn die Konvention weiter

vorankommt, was sehr wahrscheinlich ist, wenn sie von wenigstens 30 Ländern ratifiziert wird, werden die USA sie niemals unterzeichnen oder daran gebunden sein. Worin besteht also der Sinn der Konvention?

Zunächst sollten wir verstehen, was die Konvention *nicht* bewirken kann. Sie hat keinen Einfluss auf bereits bestehende WTO-Verpflichtungen einzelner Staaten. Was entschieden ist, ist entschieden. Es ermächtigt die Staaten nicht, ausländische Inhalte aufzuhalten oder zu verbieten. Und es hindert die USA auch nicht daran, weiterhin Liberalisierungen des Handels mit kulturellen Gütern zu fordern.

Was bewirkt das Übereinkommen also? Fünf Ziele werden erreicht:

Erstens segnet die Konvention den „Werkzeugkasten“ mit Maßnahmen für Regierungen zur Förderung der kulturellen Vielfalt ab. Zweitens lernt die Welt anhand dieses Übereinkommens, dass sich kulturelle Güter von normalen Handelsgütern unterscheiden. Drittens wird ein Fonds zu Gunsten der Entwicklungsländer geschaffen, der diesen helfen soll, lokal unterschiedliche kulturelle Güter herzustellen. Viertens fördert das Übereinkommen die Meinungsfreiheit. Und das Wichtigste ist, dass das Übereinkommen Staaten von der weiteren Liberalisierung des Handels im kulturellen Bereich abhält und sie darin bestärkt, der Versuchung, dieses doch zu tun, zu widerstehen.

### 6. Welches sind die nächsten Schritte?

Die Debatte in der UNESCO scheint dazu geführt zu haben, dass viele Staaten sich der Position der US-amerikanischen Regierung und Unterhaltungsindustrie entgegenstellen haben. Ein anti-amerikanischer Dialog ist dies aber keineswegs. Denn die gleichen Faktoren, die weltweit

ein Ungleichgewicht bei der Verbreitung von kulturellen Gütern auslösen, führen auch zur Verarmung vielfältiger kreativer Ausdrucksformen innerhalb der USA. Die Wirtschaftspraktiken der Blockbuster und die Vorherrschaft der Gatekeeper ist innerhalb der USA genauso problematisch für pluralistische Ausdrucksformen wie außerhalb.

Das Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt war ursprünglich eine Idee aus Kanada, die vor sechs Jahren das erste Mal von einer Beratergruppe, deren Mitglied ich war, vorgeschlagen wurde. Aber ich kann Ihnen versichern, dass keiner von uns je damit gerechnet hätte, dass es so schnell so weit kommen würde. Die Konvention löste weltweit ein faszinierendes kulturelles Erwachen aus.

Die Menschen begreifen langsam, dass die kulturelle Vielfalt wichtiger ist denn je zuvor. Der „kulturelle Werkzeugkasten“ wird zunehmend bedeutender. Technologie kann, wenn sie ordentlich angewandt und genutzt wird, für die Vielfalt von Vorteil sein, aber ohne flankierende Maßnahmen wird sie nicht ausreichen.

Die UNESCO-Konvention war ein wichtiger Schritt. Kulturelle Gruppen auf der ganzen Welt haben die in der Konvention aufgegriffenen Probleme erkannt und sich zu Eigen gemacht. Das ist das Wichtigste überhaupt.

*Bei dem Beitrag handelt es sich um die Keynote des DLM-Symposiums „Im Regulierungsviereck von WTO, EU, Bund und Ländern. Rundfunk im Spannungsfeld zwischen Kultur und Wirtschaft“. Weitere Informationen zu dem Symposium sind zu finden unter: [www.dlm-symposium.de](http://www.dlm-symposium.de).*

*Der Verfasser ist Medienrechtsexperte, Senior Partner, McCarthy Tétrault, Toronto/Kanada ■*

WDR

3

# Wo die Musik lebt.

www.wdr3.de  
**WDR 3**  
**Kultur**  
**Partner**  
**Fest 2.9.**  
 2006  
 Köln · Duisburg · Essen  
 Marl · Münster  
 Detmold

**WDR 3. Das Kulturereignis. In Ihrem Radio.**