

## Het Duitse Cultuur- beleid in Europa

**V81**

F.J.P.M. Hoefnagel  
m.m.v. H.G.M. Hendrikx en  
M.D. Verdaasdonk

**1993**

Sdu Uitgeverij, Plantijnstraat, 's-Gravenhage 1993

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage  
Postbus 20004 2500 EA 's-Gravenhage  
Telefoon 070 - 564100 toestel 4452/4454

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
RSN-nummer:
Signatuur: ex. 1

**Wetenschappelijke Raad  
voor het Regeringsbeleid**



**CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG**

Hoefnagel, F.J.P.M.

Het Duitse Cultuurbeleid in Europa / F.J.P.M. Hoefnagel, H.G.M. Hendriks, M.D. Verdaasdonk. – 's-Gravenhage: Sdu Uitgeverij, Plantijnstraat; 's Gravenhage: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. – (Voorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6688 ; V81)

ISBN 90-399-0500-2

Trefw.: Duitsland ; cultuurbeleid.

# Dankbetuiging

De auteurs zijn de heren dr. G. Heisterüber en H. Schneeweiss, verbonden aan het Goethe-Instituut te Rotterdam, erkentelijk voor hun medewerking en ondersteuning.

De gesprekken met prof.dr. H.J.G. Beunders en prof.dr. J.C. Hess over eerste concepten hebben stimulerend gewerkt.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar prof.dr. A.M.J. Kreukels, lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid tot eind 1992, voor zijn constructieve, inspirerende bijdrage.

Hoofdstuk 6 is van de hand van drs. H.G.M. Hendrikkx, hoofdstuk 8 van dr. M.D. Verdaasdonk. De overige hoofdstukken zijn door mr.dr. F.J.P.M. Hoefnagel geschreven.



# Inhoudsopgave

	<b>Ten geleide</b>	7
1.	<b>Inleiding</b>	9
1.1	<b>Het onderwerp van deze studie</b>	9
1.2	<b>Omschrijving van enkele gebruikte begrippen</b>	10
1.3	<b>De opzet van de studie</b>	11
2.	<b>Wat verstaat men in Duitsland onder cultuur?</b>	13
2.1	<b>Kultur als Volksgeist</b>	13
2.2	<b>Kultur als Bewertung</b>	14
2.3	<b>Kultur als Hochkultur</b>	15
2.4	<b>Kultur in de zin van Kunst- und Kulturpflege</b>	15
3.	<b>De historische achtergrond</b>	17
3.1	<b>De periode tot 1871</b>	17
3.1.1	Enkele ontwikkelingen in de Duitse Verlichting die in hoge mate de Duitse cultuur hebben beïnvloed	18
3.2	<b>De periode 1871 tot 1945</b>	20
3.3	<b>De periode van 1945 tot 1990: de Westduitse Bondsrepubliek (BRD)</b>	21
3.4	<b>De periode vanaf 1990: de Duitse Vereniging</b>	21
3.5	<b>Conclusies</b>	23
4.	<b>Het buitenlands cultuurbeleid van Duitsland</b>	25
4.1	<b>Hoofdpijnen van buitenlands cultuurbeleid van Duitsland</b>	25
4.2	<b>De Duitse opstelling in het kader van de Europese eenwording, in het bijzonder als cultureel proces</b>	26
4.2.1	Algemene lijnen van het overheidsbeleid	26
4.2.2	Duitsland en het Verdrag van Maastricht van 1991	27
4.2.3	De Duitse opstelling binnen andere Europese kaders	29
4.3	<b>De maatschappelijke en intellectuele discussie</b>	29
4.4	<b>Conclusies</b>	31
5.	<b>Algemene schets van het binnenlandse cultuurbeleid van Duitsland</b>	33
5.1	<b>Inleiding</b>	33
5.2	<b>Juridische uitgangspunten en beleidsdoelen</b>	33
5.3	<b>Verdeling van verantwoordelijkheden in de relatie tussen overheid en instelling</b>	36
5.4	<b>Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de overheid</b>	36
5.5	<b>De beleidsinstrumenten</b>	38
5.6	<b>Conclusies</b>	39

<b>6.</b>	<b>Onderwijs en wetenschappen in Duitsland</b>	<b>43</b>
<b>6.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>43</b>
<b>6.2</b>	<b>De verdeling van bevoegdheden binnen de overheid</b>	<b>43</b>
6.2.1	De geldende regeling	43
6.2.2	Overwegingen en discussies	44
6.2.3	Conclusies	46
<b>6.3</b>	<b>De institutionele structuur</b>	<b>46</b>
6.3.1	De wettelijke structurering	46
6.3.2	Overwegingen en discussies	47
6.3.3	Conclusies	49
<b>6.4</b>	<b>Inhoud en doelstellingen van het (hoger) onderwijs</b>	<b>50</b>
6.4.1	Historische en recente ontwikkelingen	50
6.4.2	Overwegingen en discussies	52
6.4.3	Conclusies	53
<b>6.5</b>	<b>Buitenlands cultuurbeleid op het terrein van onderwijs en wetenschappen</b>	<b>54</b>
6.5.1	Recente ontwikkelingen	54
6.5.2	Conclusies	55
<b>6.6</b>	<b>Algemene conclusies</b>	<b>56</b>
<b>7.</b>	<b>De Duitse omroep</b>	<b>59</b>
<b>7.1</b>	<b>Het Duitse omroepbestel en -beleid</b>	<b>59</b>
7.1.1	Schets van het Duits bestel	59
7.1.2	Het Duitse overheidsbeleid	60
7.1.3	Conclusies: het Duitse omroepbestel en -beleid in Europees perspectief	63
<b>7.2</b>	<b>Vragen van internationalisering</b>	<b>66</b>
7.2.1	De toenemende EG-bemoeienis met de omroep als aantasting van de Duitse grondwettelijke verdeling van bevoegdheden tussen overheden	66
7.2.2	Internationalisering en commercialisering als bedreiging van het Duitse publieke bestel	69
7.2.3	De internationale verschraling en het verlies van pluriformiteit en kwaliteit van het aanbod als nieuwe legitimatiegronden voor de publieke omroep	72
<b>7.3</b>	<b>Algemene Conclusies</b>	<b>77</b>
<b>8.</b>	<b>De audio-visuele sector in Duitsland</b>	<b>81</b>
<b>8.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>81</b>
<b>8.2</b>	<b>Schets van het overheidsbeleid</b>	<b>82</b>
<b>8.3</b>	<b>De aard van de sector</b>	<b>86</b>
<b>8.4</b>	<b>Filmbeleid en internationalisering</b>	<b>88</b>
<b>8.5</b>	<b>Internationalisering: bedreiging of stimulans voor de eigen productie</b>	<b>90</b>
<b>8.6</b>	<b>Conclusies</b>	<b>91</b>
<b>8.7</b>	<b>Samenwerking film/televisie</b>	<b>93</b>
8.7.1	Inleiding	93
8.7.2	Het 'Film und Fernsehabkommen'	94
8.7.3	Internationalisering	95
8.7.4	Conclusies	95
<b>8.8</b>	<b>Algemene conclusies: de Duitse audio-visuele sector in internationaal perspectief</b>	<b>97</b>
<b>9.</b>	<b>Slotconclusies</b>	<b>101</b>
<b>9.1</b>	<b>Lessen met betrekking tot centrale denkbeelden over cultuur en cultuurpolitiek</b>	<b>101</b>
9.1.1	Het begrip cultuur, invulling en functie	101
9.1.2	De relatie tussen internationale en nationale cultuur	102
9.1.3	Het denken over de relatie tussen overheid en cultuur	103
<b>9.2</b>	<b>Lessen op het punt van de cultuurpolitieke opstelling in internationaal verband</b>	<b>104</b>
9.2.1	Actieve anticipatie	104
9.2.2	De specifieke positie van Duitsland als groot land	105
9.2.3	Een mogelijke culturele dominantie van Duitsland in Europa?	106
<b>9.3</b>	<b>Wat is voor Nederland van belang?</b>	<b>107</b>
9.3.1	Het Duitse federalisme	107
9.3.2	Het beginsel van subsidiariteit in de relatie tussen overheid en maatschappij	110
9.3.3	De filosofische en rechtstheoretische onderbouwing van cultuurpolitiek	111
<b>9.4</b>	<b>Ten slotte</b>	<b>111</b>

# Ten geleide

In de vorige raadsperiode (1988-1992) heeft de WRR gediscussieerd over de mogelijkheid een studie te verrichten naar het Nederlandse cultuurbeleid in het kader van een zich verenigend Europa. In dit verband is reeds een aantal publikaties verschenen <sup>1</sup>.

In de voorliggende publikatie wordt de blik gericht op het cultuurbeleid in de Bondsrepubliek Duitsland. Om twee redenen verdient dit bijzondere aandacht. In de eerste plaats is het aannemelijk dat het Duitse beleid een belangrijke factor zal zijn voor het Nederlandse standpunt met betrekking tot het cultuurbeleid in internationaal verband. Van niet minder belang is daarnaast, gegeven de grondwettelijke structuur van de Bondsrepubliek, dat het Duitse cultuurbeleid gerealiseerd wordt binnen een federale structuur waarbij het zwaartepunt bij de deelstaten ligt. In dit opzicht is de praktische ervaring in de Bondsrepubliek van bijzondere relevantie voor het nationale cultuurbeleid, dat in Europees verband gevoerd moet worden. Niet in de zin dat de Duitse bestuurlijke opzet en beleidsopzet zich ervoor zouden lenen om zonder meer te worden overgenomen. Wel is het zinvol om bij de gedachtenvorming over de culturele plaatsbepaling binnen Europa van Nederland de op dit terrein in Duitsland ontwikkelde ideeën te betrekken.

Om deze reden en omdat tot dusver in Nederland geen overzicht bestaat van het cultuurbeleid in de Bondsrepubliek acht de WRR de publikatie van bijgaande studie wenselijk.

Mr. J.P.H. Donner  
Voorzitter WRR

<sup>1</sup>] F.J.P.M. Hoefnagel; *Cultuurpolitiek: het mogen en moeten*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V73, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1992.

C.M.J.A. Kuypers; *De EG als vierde bestuurslaag op het terrein van onderwijs en cultuur*; WRR, Werkdocument nr. 73, 's-Gravenhage, 1993.

M.D. Verdaasdonk; *De Nederlandse taalgebonden kunsten en Europa. Pas op de plaats of Europees perspectief?*; WRR, Werkdocument nr. 74, 's-Gravenhage, 1993.





## I.1 Het onderwerp van deze studie

In deze studie staan twee thema's centraal: de culturele verschuivingen tussen de territoriale niveaus – het internationale, met name Europese, het nationale en het regionale niveau – en de rol van overheden daarbij.

Het tweede thema spitst zich toe op de rol van de nationale overheid en op de vraag hoe zij op de genoemde culturele verschuivingen reageert.

Mogelijke houdingen zijn een passieve attitude van 'laissez-faire', een actieve, protectionistische opstelling ten opzichte van de eigen nationale cultuur en een houding van actieve anticipatie. In het laatste geval worden culturele verschuivingen naar het internationale en Europese niveau niet meer bestreden maar worden deze niveaus juist aanvaard als nieuwe context, waarbinnen de nationale overheid haar eigen rol moet bepalen.

De keuze om een studie te verrichten naar de situatie in een ander land dan Nederland, terwijl die betreffende studie toch voornamelijk voor Nederlands gebruik is bedoeld, vereist een nadere toelichting. Zo'n keuze biedt meerdere voordelen.

In de eerste plaats is het nuttig om te weten welke noties ten aanzien van de twee thema's typisch Nederlands zijn en welke ruimer aanvaard worden. Het is zinvol te onderzoeken of landen die onze belangrijkste medespeler zijn, dezelfde problematiek wellicht vanuit een geheel andere gedachtenwereld en vanuit een andere positiebepaling benaderen. Juist op cultureel terrein is het van belang dat de historisch en geografisch bepaalde context wordt meegewogen. Het tweede voordeel is gelegen in de voorbeeldfunctie die het andere land kan hebben. Bepaalde oplossingsrichtingen en bestuurlijke constructies die in andere landen zijn ontwikkeld, kunnen het Nederlandse arsenaal van mogelijke opties verruimen.

De keuze voor speciaal Duitsland berust op de volgende overwegingen.

Het Duitse denken over cultuur heeft vanaf het einde van de achttiende eeuw in geheel Europa een prominente, toonzettende rol gespeeld, met uitsluiting van Frankrijk en Groot-Brittannië overigens<sup>1</sup>. Als reactie op het nazisme heeft in het naoorlogse West-Duitsland de culturele rol van de overheid in een democratische rechtsstaat veel politieke en wetenschappelijke aandacht gekregen.

Daarnaast is aannemelijk dat voor de cultuurpolitieke opstelling van Nederland in internationaal verband de Duitse positiebepaling een factor van gewicht zal vormen.

Ten slotte geldt ten voordele van een keuze voor Duitsland dat met name het naoorlogse West-Duitsland veel binnenlandse ervaring heeft met een problematiek waarmee andere landen sinds kort in Europees verband te maken krijgen, namelijk het vinden van bestuurlijke constructies, die de centralisatie van economisch overheidsbeleid verbindt met een territoriale decentralisatie in andere, met name culturele sectoren.

Men kan niet klakkeloos Duitse modellen van federalisme naar het Europees niveau overhevelen. Wel is het zinvol bij de gedachtenvorming over de culturele plaatsbepaling van een klein land als Nederland binnen Europa ook de in andere landen ontwikkelde ideeën en standpunten te betrekken.

Bij belangrijke conclusies zal steeds een vergelijking worden gemaakt met ons land. Daarnaast zullen andere landen, waarmee Duitsland een speciale relatie heeft, in de beschouwingen worden betrokken.

<sup>1</sup>] Aldus ook de Nederlandse historicus Huizinga, geciteerd in: A.L. Kroeber and C. Kluckhohn, *Culture, a critical review of concepts and definitions*; New York, Random House, 1963, blz. 12.

## 1.2 Omschrijving van enkele gebruikte begrippen

### *Duitsland*

De studie betreft de West-Duitse en vanaf 1990 de Duitse Bondsrepubliek (BRD), zoals die zich na 1945 heeft ontwikkeld. De toenmalige DDR blijft grotendeels buiten beschouwing. Wel wordt aandacht gegeven aan de culturele en cultuurpolitieke implicaties van de recente Duitse vereniging.

De studie heeft vooral betrekking op het federale overheidsniveau en op de samenwerkingsverbanden van de gezamenlijke deelstaten. Het gemeentelijk beleid komt slechts globaal aan de orde.

### *Cultuur*

Onder cultuur en cultuurpolitiek worden in eerste instantie, zonder verdere aanduiding, de sectoren verstaan waarin behoud, ontwikkeling, spreiding van en participatie aan cultuur in brede zin een van de expliciete doelstellingen vormen, zowel bij de professionele taakstelling als bij het overheidsbeleid. In concreto gaat het dan om het onderwijs, de kunsten – waaronder de film –, de wetenschappen, de media – waaronder de omroep en het openbaar bibliotheekwerk –, om het cultuurbehoud – te weten de zorg voor musea, de zorg voor het behoud van monumenten en andere cultuuroederen, alsmede voor de archieven – en om het sociaal-cultureel werk.

In internationaal verband zij verwezen naar het werkterrein van de Unesco, waarin de internationale aanvaarding van deze cultuurdefinitie tot uiting komt. In Nederlandse termen uitgedrukt: de definitie die hier aan de orde is, betreft het werkterrein van het tot 1965 functionerende ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (O K en W). Ook de voor Duitsland zeer belangrijke definitie van cultuur als 'Hochkultur' betreft in het bijzonder het terrein als hier omschreven.

Een andere, nog meer beperkte invulling van cultuur(politiek) waarbij cultuur de kunsten en de hieraan direct verwante terreinen betreft, zoals de musea en de monumentenzorg, is ook in Duitsland gangbaar. Het gaat dan om de 'Kunst und Kulturpflege' als tak van overheidsdienst. Wanneer dit cultuurbegrip bedoeld wordt, zal dit steeds uitdrukkelijk als zodanig worden aangegeven. Dit is in het bijzonder het geval in hoofdstuk 5.

Beide definities betreffen hetzij meerdere, hetzij een beperkt aantal *sectoren*: de sectoren van 'O K en W' enerzijds, kunst en cultuur anderzijds.

Zoals iedereen weet figureert in het moderne spraakgebruik echter ook een geheel ander type van invullingen van het cultuurbegrip, welk type ontleend is aan de sociale wetenschappen: cultuur als levensstijl, waarden en normen, zeden en gewoonten. Dit type cultuurbegrip is niet alleen breder dan de twee eerstgenoemde, het onderscheidt zich ook hierin dat het niet gaat om afgebakende sectoren van menselijk handelen maar om een aspect ofwel *facet* dat bij dit handelen steeds in het geding is. Men denke aan pleidooien voor een 'culturomslag' in de gezondheidszorg, het bedrijfsleven en het openbaar bestuur. Ook in Duitsland neemt dit type cultuurbegrip een belangrijke plaats in.

Waar nodig zullen wij dan ook deze bredere, facetmatige cultuurconceptie in de beschouwingen betrekken. Ook hier zal in het verdere verloop van het betoog uitdrukkelijk worden aangegeven wanneer dit gebeurt.

Dit geldt met name voor hoofdstuk 2, 3 en, ten dele 4 en 9.

Zonder verdere aanduiding betreft cultuur derhalve de 'O K en W-sectoren' als hierboven aangeduid, de invulling die tussen de eng-sectorale en de breed-facetmatige in ligt.

Zijderveld maakt onderscheid tussen cultuurpolitiek en cultuurbeleid, waarbij cultuurpolitiek alleen slaat op de belangrijke normatieve, strategische keuzes die de overheid maakt en cultuurbeleid bovendien het operationeel handelen van de overheid betreft, waarin deze keuzes instrumenteel worden uitgewerkt<sup>2</sup>. Deze onderscheiding wordt in deze studie overgenomen.

### *Internationalisering*

Internationalisering, waaronder Europeanisering, moet in deze studie zowel in maatschappelijke als in bestuurlijke zin worden verstaan. In de eerste betekenis gaat het om transnationale vervlechting, netwerkvorming en mobiliteit als autonome verschijnselen, los van enig overheidsbeleid. De andere vorm van internationalisering betreft de toenemende inperking van binnen- en buitenlands beleid van nationale en nog 'lagere' overheden door in het bijzonder de Europese overheidsorganisaties. Niet alleen de EG, maar ook de Raad van Europa en de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) zijn in dit verband van belang.

## **1.3 De opzet van de studie**

Hoofdstuk 2 behandelt de verschillende cultuurconcepties die in Duitsland, mede gezien de historische traditie, op wetenschappelijk, maatschappelijk en bestuurlijk niveau een rol spelen.

Hoofdstuk 3 schetst een globaal beeld van het eigene van de Duitse cultuur in haar verschillende betekenissen, tegen de achtergrond van de historische ontwikkelingen.

De hoofdstukken 4 en 5 betreffen respectievelijk het buitenlandse en het binnenlandse cultuurbeleid van de Duitse overheid. Het vierde hoofdstuk heeft als bijzonder thema de Duitse visie op de Europese eenwording als cultureel proces in al zijn betekenissen. Vooral op dit punt zal ook een beeld gegeven worden van de gevoerde maatschappelijke en intellectuele discussie.

De hoofdstukken 6, 7 en 8 betreffen capita selecta, waarin een drietal (clusters van) sectoren wordt uitgediept: (hoger) onderwijs en wetenschappen, de omroep en de audio-visuele sector, met name de filmindustrie. Voor deze sectoren is gekozen omdat hier de spanning tussen internationale schaalvergroting, vooral in economische en in bestuurlijke zin, enerzijds en het behoud van nationale en regionale cultuur anderzijds, het sterkst speelt.

Hoofdstuk 9 geeft uitgaande van de genoemde centrale vragen van de studie een slotbalans.

<sup>2</sup>] A.C. Zijderveld, *De culturele factor*; Den Haag, Vuga, 1983, blz. 162 e.v.



# Wat verstaat men in Duitsland onder cultuur?

# 2

In dit hoofdstuk komen de verschillende definities van cultuur aan de orde die in het Duitse wetenschappelijke en maatschappelijk denken en in het politiek/ bestuurlijk handelen worden gebruikt.

Minstens vier begripsomschrijvingen en daarbij passende visies op cultuur spelen op deze niveaus een rol. Twee, de hierna onder a. en b. genoemde definities betreffen het facetmatig cultuurbegrip, zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven. De beide andere, onder c. en d. te geven omschrijvingen hebben meer betrekking op concrete sectoren.

De vier relevante cultuuromschrijvingen zijn:

- a. Kultur als Volksgeist,
- b. Kultur als Bewertung,
- c. Kultur als Hochkultur, het terrein van het zuiver geestelijke,
- d. Kultur in de zin van kunst en aanverwante terreinen (Kunst- und Kulturpflege).

## 2.1 Kultur als Volksgeist

Kultur als Volksgeist is als cultuurbegrip sterk verbonden met het idee van regionale en vooral nationale eigenheid. De origine van deze cultuuropvatting gaat terug naar de achttiende-eeuwse Duitse cultuurfilosoof Herder. Tegenover het Franse en Britse Verlichtingsideaal van de universele beschaving, civilisatie, gebaseerd op de rede en de universele menselijke rechten, stelde Herder de conceptie van Kultur als Volksgeist, de door een specifieke, historie en traditie bepaalde geestelijke eenheid, waardoor de ene natie zich van de andere onderscheidt. In deze visie is 'De mens' een gekunsteld abstractum. Het enige wat werkelijk bestaat, zijn naties met een te onderscheiden cultuur. Onder invloed van de Romantiek en van de staatsfilosofie van Fichte en Hegel werden het culturele begrip 'volk' en het politieke begrip 'staat' in de volgende eeuw steeds sterker met elkaar verbonden. Bovendien werden aan deze cultuurconceptie politiek-nationalistische gevolgen verbonden<sup>1</sup>. Aan het einde van de negentiende eeuw stelde dan ook een gezaghebbende wetenschapper als Max Weber dat alleen een krachtige staat de unieke Duitse cultuur kon beschermen<sup>2</sup>.

Door buitenlanders, met name Franse cultuurfilosofen (Finkelkraut)<sup>3</sup> en dito antropologen (Dumont)<sup>4</sup>, wordt ook heden ten dage nog benadrukt dat dit Duitse cultuurbegrip op twee fundamentele punten afwijkt van het Frans/Britse civilisatiebegrip.

Ten eerste neemt het een andere plaats in op de schaal van universalisme en particularisme. Tegenover het Franse en Britse Verlichtingsideaal van de universele beschaving stelden de Duitsers de historische, naar natie en regio bepaalde, verscheidenheid van culturen centraal. In de tweede plaats is in de Duitse visie niet de individuele burger, maar de regionale of nationale gemeenschap de primaire cultuurdrager.

Elias wijst erop dat deze Duitse cultuurconceptie – de Duitse cultuur als unieke expressie van het Duitse volk – vooral in de negentiende eeuw ook een functie had om zich af te zetten tegen het omschreven meer universele civilisatiebegrip, dat de (in Duitse ogen) imperialistische houding van die landen zou

<sup>1</sup>] A. Finkelkraut, *La défaite de la pensée*; Paris, Gallimard, 1987, blz. 15 e.v.

<sup>2</sup>] M. Fulbrook, *A concise history of Germany*; Cambridge, Cambridge University Press, 1990, blz. 149.

<sup>3</sup>] A. Finkelkraut, op. cit., blz. 18 e.v.

<sup>4</sup>] L. Dumont, *L'ideologie allemande*; Paris, Gallimard, 1991.

legitimeren <sup>5</sup>. Genoemd wordt in dit verband de 'mission civilisatrice' die de Fransen zich toedachten ter rechtvaardiging van hun kolonisatiepolitiek.

## 2.2 Kultur als Bewertung

De interpretatie van Kultur als Bewertung moet in het bijzonder in verband worden gebracht met de socioloog Max Weber en de cultuurhistoricus Rickert. Voor beide negentiende-eeuwse denkers geldt dat zij de wetenschappelijke reflectie over cultuur in onze eeuw internationaal in hoge mate hebben beïnvloed. Max Weber zag cultuur als het meest wezenlijke aspect van het menselijk handelen <sup>6</sup>. Cultuur was voor hem de door menselijke zingeving en waardering geconstitueerde werkelijkheid, zowel op het niveau van het denken en voelen als op dat van het handelen, zowel bewust als onbewust. Het ging hem niet om een registratie van relaties van oorzaak en gevolg, maar om de interpretatie van de zinvolheid van en de samenhang tussen verschijnselen, gegeven de specifieke conceptie van cultuur en rationaliteit die in een bepaalde maatschappij overheersend is. Voor de moderne, industriële maatschappij achtte hij vooral de 'Zweckrationalität' typerend, waarin berekening, kwantificering, strakke doelgerichtheid en beheersing centraal staan. In andere culturen overheerst eerder een op immateriële, kwalitatieve waarden en normen gerichte rationaliteit, waarin bij voorbeeld mystieke en magische oriëntatiepunten een grote rol spelen <sup>7</sup>.

De cultuurtheorie van Rickert loopt sterk parallel met de denklijn van Weber. Het verschil bestaat vooral hierin dat in de ogen van de historicus Rickert de cultuurwetenschap zich op het menselijke, bijzondere en eenmalige, niet generaliseerbare moet richten en dat de cultuurwetenschap zich in die zin duidelijk onderscheidt van de natuurwetenschap <sup>8</sup>.

De in onze eeuw levende Duitse-kennissocioloog Mannheim bouwde in belangrijke mate op Max Weber voort <sup>9</sup>. Ook hij onderzocht de economische, sociale en culturele condities die bepaalde vormen van kennis en hierbij behorende concepties van rationaliteit meer en minder maatschappelijk gezaghebbend maken. Hij vroeg met nadruk aandacht voor de grenzen van de in het moderne Westen dominerende doelgerichte, de zogenaamde functionele rationaliteit, waarbij alle nadruk ligt op de instrumenten, ten nadele van de meer substantiële, op waarden gerichte rationaliteit. Naarmate deze dominantie van functionele rationaliteit zich institutioneel verzelfstandigt, is er zijns inziens het risico dat de keuze van doelen een vanzelfsprekendheid wordt, geen voorwerp van reflectie meer is en per saldo irrationeel kan worden.

In de intellectuele discussie van het Duitsland van de jaren vijftig en zestig speelden zijn denkbeelden een grote rol, waarbij vooral de communicatieve aspecten en de kritiek op de moderne massamedia steeds meer aandacht kregen. Deze media, zo luidt de kritiek, zijn meer een 'bewustzijnsindustrie' (Enzenberger), gericht op de produktie van een triviaal en depolitisierend aanbod, afgestemd op de modale smaak <sup>10</sup>. Zij stimuleren geen open communicatie tussen gelijkwaardige, mondige burgers over de grote maatschappelijke vragen.

<sup>5</sup>] N. Elias, *Het civilisatieproces: sociogenetische en psychogenetische onderzoekingen*; vertaald uit het Duits door W. Kranendonk en H. Israël; Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum, 1982, deel I, blz. 53 en 74.

<sup>6</sup>] M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*; fünfte revidierte Auflage, mit textkritischen Erläuterungen herausgegeben von J. Winckelmann; Tübingen, Mohr, 1976.

<sup>7</sup>] P.E.J. Buiks en R.C. Kwant, *Cultuursociologie*; Alphen a/d Rijn/Brussel, Samsom, 1981, blz. 80 e.v.

<sup>8</sup>] K. van Berkel, *Renaissance der cultuurwetenschap*; Den Haag/Leiden, M. Nijhoff, 1986, blz. 20 e.v.

<sup>9</sup>] K. Mannheim, *Essays on the sociology of culture*; London, Routledge and Kegan Paul Ltd., 1956.

<sup>10</sup>] Th. Adorno en M. Horkheimer, *Dialectiek van de Verlichting*; vertaald uit het Duits door M.J. van Nieuwstad; Nijmegen, SUN, 1987, blz. 135 e.v.

De socioloog Habermas bouwt op deze, in de eerdere decennia ontwikkelde gedachtengang voort. Hij verzet zich niet tegen het technisch-instrumenteel en doelgericht handelen en communiceren op zich zelf, maar wel tegen een dominantie van dit type handelen en communiceren op alle maatschappelijke terreinen <sup>11</sup>. De cultuuropvatting van Habermas komt in sterke mate met die van Max Weber overeen. Ook Habermas ziet cultuur primair als facet, als interpretatie van de werkelijkheid. Cultuur is zijns inziens de kennisvoorraad, waaruit de deelnemers aan het communicatieproces zich van interpretaties voorzien <sup>12</sup>.

### 2.3 Kultur als Hochkultur

Bij Kultur als Hochkultur gaat het om de multisectorale opvatting van cultuur, cultuur als terrein van het zuiver geestelijke en het in politieke en economische zin soms nutteloze: de gebieden van met name onderwijs, kunst, wetenschap en religie. Behoud, ontwikkeling en overdracht van geestelijke waarden vinden, in deze gedachtengang, juist in deze sectoren plaats. Voor dit terrein wordt de term Hochkultur gebezigd. In wetenschappelijke zin is deze cultuurconceptie het duidelijkst door Alfred Weber verwoord. Voor hem was het politieke en economische stelsel slechts onderdeel van het civilisatieproces, waarbij de menselijke bestaansdrang doorslaggevend is. Cultuur begint pas, waar men zich ontworstelt aan de doelmatigheid en het directe nut, zoals op de verschillende terreinen van onderwijs, onderwijs vooral in de zin van vorming begrepen, kunst en wetenschap. Deze visie heeft in de vorige eeuw zowel in Duitsland als in andere landen veel wetenschappelijke aanhang gekregen <sup>13</sup>. Met name ook in het Duits maatschappelijk verkeer en in de opinievorming heeft deze opvatting van cultuur als Hochkultur doorgewerkt.

Hier is de opvatting van Elias van belang <sup>14</sup>. Hij verbindt de ontwikkeling van het Duits cultuurbegrip, als terrein van het zuiver geestelijke, alsmede het hierop aansluitend Bildungsideaal sterk met de opkomst in de achttiende en negentiende eeuw van de burgerlijke intelligentia. Meer dan in andere grote Westeuropese landen was deze intelligentia in Duitsland geografisch zeer verspreid, maatschappelijk geïsoleerd en politiek machteloos. Niet de salons, waar zoals in Frankrijk de nieuwe klasse van intellectuelen en de adel elkaar ontmoetten, maar de besloten universiteiten waren in Duitsland de plaats, waar het emancipatieproces van deze nieuwe maatschappelijk groepering zich voltrok. Als geïsoleerde tussenlaag – tussen de grote meerderheid van het volk en de in politiek opzicht heersende adel – zag de nieuwe Duitse intelligentia in Hochkultur en Bildung haar eigen rol en vond zij daarin haar identiteit.

### 2.4 Kultur in de zin van Kunst- und Kulturpflege

De invulling van Kultur als Kunst- und Kulturpflege is vooral terug te vinden in het overheidsbestuur van de naoorlogse Bondsrepubliek. Het federale karakter van deze overheid houdt in dat de Kulturhoheit – Hoheit hier te verstaan als soevereiniteit, bevoegdheid – aan de deelstaten (Länder) toebehoort. De Kulturhoheit valt in drie blokken uiteen die ieder hun eigen bestuurlijk en wettelijk kader hebben: Bildung (de binnen- en buitenschoolse educatie), de omroep – een uitspraak van het Bundesverfassungsgericht van 1961 stelde dit vast – en Kunst- und Kulturpflege, waaronder behalve kunst meestal ook musea, monumenten, archieven, sociaal-cultureel werk en – bij sommige lagere overheden – ook sport, de kerken en jeugdzorg vallen. De indelingen zijn ook daarom sterk verschillend doordat de deelstaten juist de Kunst-

<sup>11</sup>] H. Kunneman, *Habermas' theorie van het communicatieve handelen*; Meppel, Boom, 1983, blz. 64 e.v., blz. 100 e.v.

<sup>12</sup>] J. Habermas, *Nachmetaphysisches Denken*; Frankfurt a/M, Suhrkamp Verlag, 1988, blz. 63 e.v.

<sup>13</sup>] A.L. Kroeber and C. Kluckhohn, *Culture, a critical review of concepts and definitions*; New York, Random House, 1963, blz. 25 e.v.

<sup>14</sup>] Elias, op. cit., deel I, blz. 23 e.v., blz. 36 e.v.

und Kulturpflege in belangrijke mate overlaten aan de gemeenten. De variëteit in de reikwijdte van Kunst- und Kulturpflege wordt daardoor vergroot. De bepaling van deze reikwijdte is bovendien niet alleen een administratieve vraag van bestuurlijke indeling, maar houdt ook verband met een bepaalde inhoudelijke politieke visie.

Zo kreeg onder invloed van de democratiseringsbewegingen in de jaren zestig en zeventig het cultureel zelf-initiatief van brede bevolkingslagen, vooral in de steden, een extra cultuurpolitiek gewicht. Deze accentuering in de cultuurpolitiek van de 'Soziokultur', te vergelijken met ons sociaal-cultureel werk, ging ten dele ten koste van meer met traditionele kunstélites verbonden cultuuruitingen. In hoofdstuk 5 komt dit punt verder aan de orde.



## 3.1 De periode tot 1871

Rond het jaar duizend was sprake van een hegemonie in Europa van het Duitse Roomse Rijk, als erfopvolger van het Romeinse en van het Carolingische Rijk. Het Duitse Rijk was in die tijd een van de hoogst ontwikkelde politiek-bestuurlijke organisaties in Europa.

In de loop der Middeleeuwen trad een proces van politiek-bestuurlijke versplintering in, zodat eind 1500 sprake was van een complexe lappendeken van adellijke en geestelijke vorstendommen en van vrije steden, binnen een zwak gemeenschappelijk Keizerlijk kader<sup>1</sup>.

Uit oogpunt van culturele en economische ontwikkeling waren met name de Duitse steden gelijkwaardig aan die in andere delen van Europa, zoals in Frankrijk en Engeland. In deze twee landen deden zich politieke tendensen voor van een geheel andere strekking, namelijk van meer monarchale en centraliserende aard.

Kenmerkend voor Duitsland was tevens de emigratie naar het Oosten. De in vele delen van Oost-Europa, buiten het Rijk, gevestigde Duitse minderheden behielden eeuwenlang hun eigen cultuur<sup>2</sup>.

De genoemde typisch Duitse binnenlandse ontwikkeling van regionale fragmentatie van politiek en bestuur werd versterkt door de opkomst van het Lutheranisme en de erop aansluitende godsdienstoorlogen en verdragen.

Deze historische omstandigheden hebben geleid tot een sterk territoriale, vooral regionale bepaaldheid van de godsdienstige en culturele pluriformiteit.

Het proces van regionale opsplitsing vond zijn sluitstuk in de vrede van Westfalen van 1648, waarbij Duitsland definitief werd opgedeeld in een driehonderdtal kleine staten. Deze decentralisatie op nationaal niveau ging in Duitsland gepaard met een centralisatie op het regionale vlak, waarbij de regionale vorsten hun macht ten nadele van de feodale adel en van de steden versterkten. In economisch opzicht verloren de meeste Duitse steden hun vroegere vooraanstaande internationale positie. Aan de regionale hoven domineerden de Franse taal en cultuur. Al met al werd het dagelijks leven in het Duitsland van de zeventiende en achttiende eeuw gekenmerkt door een uitgesproken provincialisme<sup>3</sup>.

De politieke opsplitsing en de sterke afgrendeling van de Duitse adel tegenover de opkomende burgerij verhinderden dat er in Duitsland een homogene, als voorbeeld strekkende 'Gute Gesellschaft' of algemeen erkende culturele elite ontstond. Dit feit was van grote betekenis: juist de vorming van een sociaal en cultureel centrum was in andere landen een belangrijk station op weg naar natievorming<sup>4</sup>.

Binnen deze Duitse, regionale variant van het zeventiende-eeuwse vorstelijk absolutisme, moet met name het wat merkwaardig fenomeen van de opkomst van Pruisen worden genoemd. Pruisen heeft in zijn periode van bestaan een steeds wisselend territoriaal gezagsgebied gehad. Pruisen was allerminst een democratie, maar was zeker in formele zin een rechtsstaat in wording, waarin

<sup>1</sup>] G. A. Craig, *The Germans*; New York, The New American Library, 1983, blz. 16 e.v.; M. Fulbrook, *A concise history of Germany*; Cambridge, Cambridge University Press, blz. 27.

<sup>2</sup>] Golo Mann, *Deutsche Geschichte*; Frankfurt a/M, Büchergilde Gutenberg, J. Weisbecker, S. Fischer Verlag, 1964, blz. 26.

<sup>3</sup>] Craig, op. cit., blz. 23; Fulbrook, op. cit., blz. 66 e.v. en 75.

<sup>4</sup>] N. Elias, *Het civilisatieproces: sociogenetische en psychogenetische onderzoeken*; vertaald uit het Duits door W. Kranendonk en H. Israëls; Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum, 1982, deel I, blz. 43.

rechten en plichten van overheidsorganen en van burgers in formele regels waren neergelegd<sup>5</sup>.

Dit punt is relevant daar Pruisen later een zware stempel zou drukken op het eerste Duitse Keizerrijk, zodat in die zin gesproken kan worden van een eigen Duitse rechtsstatelijke traditie<sup>6</sup>.

Pruisen is verder een goed voorbeeld van de eigen Duitse variant van het algemene Europees fenomeen van de Verlichting. Waar in andere landen deze beweging gedragen werd door onafhankelijke intellectuelen die opponeerden tegen het heersend politiek regime, waren in Duitsland en met name in Pruisen de vorsten en de van hen afhankelijke ambtenaren en dominees de vertolkers van deze beweging. Binnen de traditionele politieke kaders zochten zij naar meer verlichte vormen van bestuur<sup>7</sup>.

### 3.1.1 Enkele ontwikkelingen in de Duitse Verlichting die in hoge mate de Duitse cultuur hebben beïnvloed

#### *Het Piëtisme*

Waar in een land als Frankrijk de Verlichting onder intellectuelen vaak tot atheïsme leidde, werden in Duitsland ook op godsdienstig vlak moderne ideeën van individuele vrijheid gecombineerd met de bestaande traditie, in casu het Lutheranisme. Het Duitse Piëtisme dat als vrucht van deze samensmelting ontstond, legt alle nadruk op de innerlijke, geestelijke vervolmaking, de Bildung, de wording tot cultuurmens.

De voor het Duitse Protestantisme zo kenmerkende scheiding tussen Innerlijkheid en ausserlijkheid, tussen Geist en Macht, waarbij het eerste het hoogst wordt gewaardeerd, heeft voor de Duitse cultuur vergaande gevolgen gehad. Het leidde tot een scheiding van culturele en politieke vernieuwing en tot een a-politieke en per saldo gezagsgetrouwe houding van de intellectueel.

#### *De conceptie van cultuur als Volksgeist en haar latere politiek-nationalistische doorwerking*

In de Verlichting als algemeen Europees verschijnsel worden wel twee denkrichtingen onderscheiden, welke meestal worden verbonden met de namen van Voltaire en Rousseau. Achterhuis stelt zelfs dat dit onderscheid het debat over Europese cultuur nog steeds domineert<sup>8</sup>.

Voltaire geloofde in het culturele ideaalbeeld van een universele, bovenregionale en bovennationale beschaving, gebaseerd op de rede en de menselijke grondrechten. In de meer nostalgische visie van Rousseau leidt een dergelijk modernisme juist tot cultureel verval. Rousseau stond een door regionale traditie en historie bepaalde pluriformiteit van cultuurgemeenschappen voor ogen als wenselijk perspectief. Beide richtingen zijn in de Duitse cultuur terug te vinden, maar wel wordt algemeen aangenomen dat de verbinding die Rousseau aanbracht tussen de Verlichting en de latere Romantiek, de Duitse cultuur veel sterker heeft beïnvloed dan het universalisme van Voltaire<sup>9</sup>.

<sup>5</sup>] W.J. Witteveen, M.A.P. Bovens, W. Derksen, 'Rechtsstaat en sturing': in de gelijknamige bundel onder redactie van de auteurs van bovengenoemde bijdrage; Zwolle, W. Tjeenk Willink 1987, blz. 11 e.v.

<sup>6</sup>] S. Haffner, *Het Duitse onvermogen, Opstellen over geschiedenis*; vertaald uit het Duits door R. Hengel, ingeleid en samengesteld door H. Smeets; Amsterdam, De Balie, 1988, blz. 28 e.v.

<sup>7</sup>] Fulbrook, op. cit., blz. 92.

<sup>8</sup>] H. Achterhuis, 'The relationship between technologie and culture in an European perspective'; bijdrage Programmabundel *Europees Congres Culturele integratie door middel van strategische allianties*, Maastricht 18-20 november 1991; Tilburg, Stichting Jouisance, 1991, blz. 24 e.v.

<sup>9</sup>] Craig, op. cit., blz. 31 e.v.; A. Finkelkraut, *La défaite de la pensée*; Paris Gallimard, blz. 15 e.v.; E. Zahn, *Regenten, rebellen en reformatoren*; vertaald en bewerkt uit het Duits door D. Linthout; tweede druk; Amsterdam, Contact, 1991, blz. 65 e.v.

De Rousseau-visie is met name terug te vinden bij de in het vorige hoofdstuk genoemde cultuurfilosoof Herder in zijn conceptie van cultuur als Volksgeist: niet de universele mens maar de door een specifieke traditie en historie bepaalde nationale, regionale gemeenschappen zijn de primaire cultuurdragers. In de loop van de negentiende eeuw kreeg deze beweging een uitgesproken politiek-nationalistisch karakter. Relevante factoren hierbij waren de opkomst van de Romantiek, haar verheerlijking van de volksaard, 'Volkheit'<sup>10</sup>, en het met de Romantiek verbonden nostalgisch verlangen in Duitsland naar herstel van het vroegere Duitse Roomse Rijk. Het filosofisch idealisme van Fichte en Hegel en de cultivering door dezen van de nationale staat, als bovenpersoonlijke identiteit en als belichaming van de Volksgeist, versterkten deze ontwikkeling<sup>11</sup>.

Interessant zijn in dit verband de beschouwingen van Zahn over de verschillen tussen de Nederlandse en Duitse cultuur<sup>12</sup>. De Nederlandse cultuur die grotendeels gevormd zou zijn door de sterk op het individu gerichte Protestantse Reformatie en het Humanisme, heeft vanouds veel meer aangesloten op algemene cultuurontwikkelingen van modernisering en individualisering in West-Europa dan de Duitse cultuur. De Duitse cultuur draagt vooral het stempel van de op het eigen verleden gerichte Romantiek. Zij heeft bovendien de Romantiek, als algemene Europese beweging, op een specifieke manier gerecipeerd en tot ontwikkeling gebracht. In de negentiende en in de eerste helft van de twintigste eeuw zagen veel Duitse intellectuelen de Duitse staat als een unieke culturele expressie, die zich gunstig onderscheidde van het verwerpelijke Westerse, met name het Franse en het Britse liberalisme en modernisme en het daaruit voortvloeiend imperialisme van vooral de Fransen. Na 1945 speelde deze opvatting overigens geen rol van betekenis meer.

#### *Meer liberale elementen in de Duitse Verlichting*

Meer universele, anti-nationalistische en liberale ideeën vinden we niet alleen bij de literatoren Lessing en Goethe, maar in politiek-filosofische zin vooral bij Von Humboldt en Kant. In hun visie is de staat geen doel op zich zelf, maar staat deze instelling primair in dienst van de universele rechten en vrijheden van burgers<sup>13</sup>. In cultuurpolitieke zin moet de staat in deze visie de burger opvoeden tot vrijheid, tot zelfstandige oordeelsvorming en tot Bildung; de humanistische vorming moet van hem een cultuurmens maken. Er ligt hier een duidelijke relatie met de in het vorige hoofdstuk besproken Duitse cultuuropvatting als terrein van Hochkultur en van het zuiver geestelijke, dat uitdrukkelijk afgeschermd moet worden tegenover politiek en economie. Ook is er een verbinding te leggen met het hierboven besproken onderscheid tussen Geist en Macht.

Met name in de latere Duitse onderwijs- en wetenschapspolitiek heeft vooral de gedachtegang van Von Humboldt een sterke doorwerking gehad. In het Franse hoger onderwijs staan vanouds de beroepsopleiding en haar instrumentele functie voor overheid en maatschappij centraal; het leveren van een professioneel kader. In de Duitse traditie staan daarentegen de universiteiten centraal. Deze worden gezien als vrijplaatsen voor de geest waarin wetenschap en cultuur zich volgens autonome wetten moeten kunnen ontwikkelen. De universiteiten hebben in deze gedachtegang geen politiek-instrumentele, maar eerder een maatschappelijke functie ten dienste van de Bildung der burgers<sup>14</sup>.

<sup>10]</sup> Craig, op. cit., blz. 208.

<sup>11]</sup> Craig, op. cit., blz. 32 e.v.

<sup>12]</sup> Zahn, op. cit., blz. 65 e.v.

<sup>13]</sup> Craig, op. cit., blz. 32; Fulbrook, op. cit., blz. 92 e.v.

<sup>14]</sup> J.F. Lyotard, *Het post-moderne weten: een verslag*; vertaald uit het Frans door C. Janssen en D. Veerman; Kampen, Kok Agora, 1987, blz. 95 e.v.

### 3.2 De periode 1871 tot 1945

De vorming van het Duitse Rijk in 1871 was het eindresultaat van twee verschillende bewegingen: het Duitse nationalisme en het Pruisisch expansionisme. De eerste beweging vormde de initiator van de Duitse politieke eenheid. Men had genoeg van het beeld van Duitsland als land van denkers en dichters. Net als Frankrijk moest Duitsland een politieke macht van betekenis worden <sup>15</sup>.

Bij de geleidelijke realisatie van dit streven kreeg het Pruisisch expansionisme steeds meer de overhand. De voor een Groot-Duitsland, inclusief Oostenrijk pleitende nationale beweging bevatte deels liberaal-democratische, deels sterk nationalistische tendensen. Het Pruisisch expansionisme was echter op klein-Duitsland gericht en behield zijn feodaal karakter.

Het Duitse Rijk (1871 tot 1919) wordt vrij algemeen getypeerd als zeker geen dictatoriale, maar wel een conservatieve, autoritaire staat die zijn legitimatie in zijn eigen verleden zocht en niet in moderne Westerse ideeën. De industriële ontwikkeling leidde wel tot de vorming van een stedelijke burgerlijke cultuur, maar in politieke zin bleef een adellijke pre-industriële elite aan de macht. Daardoor ontstonden geen cohesie en evenwicht tussen de maatschappelijke groeperingen, zoals de adel, de bourgeoisie en de arbeidersklasse. Men kan spreken van een gefragmenteerde, verzuilde maatschappij, waarbij verzuiling uiteraard niet in de klassieke Nederlandse betekenis moet worden verstaan <sup>16</sup>. Ook in deze periode bleven maatschappelijke geïsoleerdheid en politieke afzijdigheid kenmerkend voor de meeste intellectuelen. 'Weltfremdheit' werd door hen veelal gezien als een eretitel <sup>17</sup>.

De Republiek van Weimar was evenmin in staat de conflicterende maatschappelijke belangen te verzoenen. De politieke democratie werd in feite gedragen door een kleine groep van links-liberalen en van socialisten, zodat een voor een democratie normale regeringswisseling steeds tot een grote instabiliteit leidde.

Ook nu was er een duidelijke kloof tussen politiek en cultuur, in die zin dat de politieke democratie weinig steun ondervond van kunstenaars, wetenschappers en andere intellectuelen. Zowel bij de linkse als bij de rechtse culturele elite overheerste een houding van onverschilligheid, ambivalentie of vijandigheid tegenover de democratie <sup>18</sup>. Thomas Mann was in deze periode een uitzondering.

De vraag in hoeverre de meest donkere bladzijden uit de Duitse geschiedenis, het derde Duitse Rijk, wel of niet in het verlengde liggen van de Duitse traditie, valt buiten de reikwijdte van dit historisch overzicht <sup>19</sup>.

<sup>15</sup>] S. Haffner, *Van Bismarck tot Hitler: het Duitse Rijk 1871-1945: een terugblik*; vertaald uit het Duits door P. Jaarsma; Haarlem, Becht, 1988, blz. 17 e.v.

<sup>16</sup>] Fulbrook, op. cit., blz. 141.

<sup>17</sup>] Craig, op. cit., blz. 174.

<sup>18</sup>] Fulbrook, op. cit., blz. 170.

<sup>19</sup>] Zie hierover Haffner, onder noot 15 op. cit., blz. 146 en 165.

### 3.3 De periode van 1945 tot 1990: de Westduitse Bondsrepubliek (BRD)

Kenmerkend voor de naoorlogse periode is dat de Bondsrepubliek zich in haar waardenoriëntatie bewust richt op Westeuropese ideeën van rechtsstaat en democratie, in plaats van op het eigen verleden<sup>20</sup>.

De rol van de overheid bij de sociaal-economische vooruitgang vormt nu de nieuwe legitimatie van de overheid tegenover de eigen bevolking. Daarvóór hadden vooral overwegingen van cultureel nationalisme een dergelijke legitimerende functie<sup>21</sup>.

Naast deze op het Westen gerichte oriëntatie, die politiek vooral tot uiting komt in de integratie in het Atlantisch pact en de EG, kenmerkt de BRD zich door een sterk, mede door de geallieerden opgelegd bestuurlijk federalisme, waarbij in tegenstelling tot de situatie in het vroegere Keizerrijk niet meer één deelstaat, in casu Pruisen, de overhand heeft.

De last van het verleden laat zich nog wel gevoelen in de angst voor heropleving van politieke en maatschappelijke instabiliteit. Deze angst manifesteert zich sterker dan in andere Westeuropese landen in tijden van economische recessie en bij de opkomst van nieuwe vormen van politiek extremisme. Dergelijke uitdagingen leidden in het naoorlogse West-Duitsland al gauw tot, zeker in de ogen van buitenlanders, wat overtrokken reacties<sup>22</sup>.

De op het Westerse bondgenootschap gerichte oriëntatie kwam ook naar voren in de politieke opstelling tegenover de naoorlogse splitsing van Duitsland. De Bondsrepubliek heeft in deze jaren steeds oog gehad voor het gegeven dat deze splitsing een wezenlijk onderdeel is van het politieke machts-evenwicht binnen Europa, welk evenwicht een zekere stabiliteit en vrede waarborgt.

Op het culturele vlak speelt West-Duitsland in deze periode een belangrijke, internationale, soms toonaangevende rol. Vanuit de gedachte dat democratie voor alles een open 'Herrschaftsfreie' discussie vraagt van goed geïnformeerde en gelijkwaardige burgers, hebben vooraanstaande Duitse intellectuelen een veel grotere bijdrage geleverd aan het politieke en maatschappelijke debat dan hun voorgangers in eerdere periodes.

Naast de socioloog Habermas moeten hier de schrijvers Grass en de Nobelprijswinnaar Böll worden genoemd.

### 3.4 De periode vanaf 1990: de Duitse Vereniging

Op verschillende wijzen speelt cultuur in al haar betekenissen een belangrijke rol in het in 1990 in gang gezette proces van de Duitse vereniging.

Allereerst zijn er natuurlijk de grote verschillen in waardenoriëntaties in de naoorlogse ontwikkelingsgang van beide Duitslanden op punten als demo-

<sup>20</sup>] Deze oriëntatie op Westerse waarden vormde niet alleen de kern van de politieke strategie van de naoorlogse Westduitse BRD, maar is ook terug te vinden in empirische, vergelijkende onderzoeken naar waardenoriëntaties van de bevolking in de verschillende landen van West-Europa.

Zie hierover: L. Halman, F. Heunks, R. de Moor en H. Zanders, *Traditie, secularisatie en individualisering, een studie naar de waarden van de Nederlanders in een Europese context*; Tilburg, Tilburg University Press, 1987, blz. 104, 107 en 247;

R. Inglehart, *Culture shift in advanced industrial society*; Princeton, Princeton University Press, 1990, blz. 25 en 36.

<sup>21</sup>] Zie hierover: K. Biedenkopf en het door hem aangehaalde onderzoek van Klages in: *Wege zur inneren Einheit – was trennt die Deutschen nach die Überwindung der Mauer?*; Protokoll Nr. 94, 1992, Bergedorfer Gesprächskreis (B.G.); Hamburg (Bergedorf), Körber Stiftung, 1992, blz. 8 e.v.

Ook in deze hoge waardering van de sociaal-economische vooruitgang is er een parallelie tussen de politieke strategie van de Westduitse overheid en de waardenoriëntaties van de Westduitse bevolking. Zie Inglehart op. cit., blz. 36 en Halman c.s., op. cit., blz. 58 en 71.

<sup>22</sup>] Craig, op. cit., blz. 296 e.v.

Zie hierover ook R. Dahrendorf, 'Was jetzt kommt, wird sehr Weh tun'; *Die Zeit* Nr. 21, 15 Mei 1992, blz. 3; met Harold James acht Dahrendorf de sterke relatie in het naoorlogse Westduitse bewustzijn van de relatie tussen economisch en politiek succes een relatief zwak punt van de (West)duitse traditie en identiteit. Economische malaise roept de angst op van grote politiek-maatschappelijke instabiliteit.

cratie, rechtsstaat en federalisme, waardoor dezelfde begrippen in beide Duitslanden een geheel andere betekenis hadden en ten dele nog hebben. In de specifieke culturele sectoren ligt het verschil uiteraard primair in de naoorlogse Westduitse traditie van de overheidserkenning van de vrijheid van cultuur, zoals de vrijheid van onderwijs, media en kunst, enerzijds tegenover het uitgesproken politiek-instrumentele gebruik van culturele instellingen in de voormalige DDR anderzijds.

Op al deze punten heeft de oude Bondsrepubliek grotendeels haar waardenpatroon aan Oost-Duitsland opgelegd, zodat de ruimte voor een ontwikkeling van een nieuwe, gezamenlijke identiteit op basis van een gelijkwaardige inbreng wordt verkleind. Tegenover het herwonnen Westduitse zelfbewustzijn staat de culturele desoriëntatie van Oost-Duitsland <sup>23</sup>.

Bovendien heeft de Westduitse BRD, in tegenstelling tot het vroegere Duitse Rijk *en* tot de voormalige DDR, er uitdrukkelijk van afgezien haar legitimatie te baseren op de historische, nationaal-culturele symbolen <sup>24</sup>.

Het gedeeltelijk deficit van de eigen culturele identiteit van de Westduitse BRD werd mede gecompenseerd door de accentuering van de regionale en Europese identiteit en, zoals reeds vermeld, door de legitimatie van de overheid vooral te funderen op haar sociaal-economische rol.

De nieuwe situatie roept de vraag op of Duitsland moet toegroeien naar een normale natiestaat en een nieuw nationaal bewustzijn, ook als kader voor de nodig geachte sociaal-economische solidariteit van het Westen jegens het Oosten, of dat de toekomst voor Duitsland ligt in een nieuw federalisme dat regio, natie en Europa verbindt <sup>25</sup>.

Het Verenigingsverdrag van 1990 dat de juridische basis vormt van de Duitse eenwording, erkent ook uitdrukkelijk het belang van cultuur in al haar betekenissen voor dit proces. Art. 35 bepaalt dat in de jaren van de deling cultuur en kunst een fundament waren van de duurzame eenheid van het Duitse volk. Vervolgens wordt in dit artikel gesteld dat in het proces van Duitse en Europese eenwording cultuur en kunst een eigen functie hebben en dat de positie en het aanzien van het nieuwe Duitsland ook afhangen van zijn betekenis als cultuurstaat.

De operationele cultuurpolitieke maatregelen in de artikelen 35 e.v. van het Verdrag betreffen de inpassing van de specifieke culturele sectoren in het grondwettelijk kader van de BRD, zowel op het punt van de grondrechten als van de bevoegdhedenverdeling tussen overheden.

De nieuw gevormde Oostduitse deelstaten krijgen dan ook in overeenstemming met de genoemde Grondwet de belangrijkste overheidstaken toebedeeld in sectoren als onderwijs, omroep, kunst en cultuurbehoud. De bevoegdheid van de federale overheid beperkt zich tot enkele voormalige DDR-instellingen die ook voor de toekomst van nationaal belang worden geacht. Veel van deze instellingen, zoals onderwijs-, wetenschaps- en media-instellingen, worden gereorganiseerd en gesaneerd en met name ontdaan van de overgebleven restanten van de vroegere DDR-ideologie. Daarnaast heeft de federale overheid voor de instellingen die in de nieuwe constellatie onder het bereik van de lagere overheden vallen, een beperkte, aanvullende, financieel ondersteunende taak, zoals op het terrein van de monumentenzorg.

<sup>23]</sup> Aldus de uit Oost-Duitsland afkomstige politici Thierse en De Maizière in het in noot 21 aangehaalde verslag van een conferentie, blz. 17 en 25.

<sup>24]</sup> Aldus de uit het Westen afkomstige CDU-politicus en huidige minister-president van de Oost-Duitse deelstaat Sachsen K. Biedenkopf in het onder noot 21 aangehaalde conferentieverlag, blz. 8 e.v.

<sup>25]</sup> Zie hierover de discussie tussen intellectuelen en politici uit West- en Oost-Duitsland in het onder noot 21 aangehaalde conferentieverlag, met name blz. 42 e.v.

### 3.5 Conclusies

- a. Vanaf de Middeleeuwen kent de Duitse cultuur in brede zin een eigen ontwikkelingsgang die zich wezenlijk onderscheidt van die in landen als Frankrijk, Groot-Brittannië en Nederland. Eerst na 1945 oriënteren de Westduitse overheid en maatschappij zich definitief op het Westen en zet dit deel van Duitsland zich niet meer af tegen Westerse ideeën.
- b. Belangrijke factoren in de Duitse ontwikkelingsgeschiedenis zijn:
  - de in hoge mate regionale bepaaldheid van culturele, vooral godsdienstige verscheidenheid en een sterke vervlechting van Kerk en Staat op het regionale niveau, welke vervlechting ook nu nog doorwerkt;
  - het grote belang van de Romantiek, de hieruit voortvloeiende sterke oriëntatie op het eigen verleden en de late komst van een nationale staat die de eigen cultuur beschermde en vorm gaf;
  - de vroege ontwikkeling van een eigen, met name Pruisische rechtsstatelijke traditie die veel minder dan elders in het Westen verbonden was met moderne ideeën van individuele grondrechten en politieke democratie;
  - de beperkte politieke rol die de maatschappelijk opkomende burgerij in het Duitsland van de vorige eeuw speelde, vergeleken met andere landen.
- c. De onder b. genoemde factoren hebben bevorderd dat het Duitse denken over cultuur en vooral over de nationale cultuur een veel zwaardere en meer emotionele lading had en heeft dan bij voorbeeld in ons land. De in de Duitse maatschappij van de vorige eeuw opkomende, maar politiek vrij machteloos blijvende burgerij wilde zich vooral in haar belangstelling voor Hochkultur onderscheiden.

Cultuur in de zin van Hochkultur had, en heeft ten dele nog hier een belangrijke afscherpende en profilerende functie voor een specifieke groepering binnen de Duitse maatschappij.

De late vorming van de natiestaat en de historische discontinuïteit maakten de Duitse cultuur een veel minder rustig bezit dan de nationale cultuur in andere landen. De eigen Duitse culturele identiteit fungeerde vaak eerder als een ideaalbeeld en werd overigens na 1945 als problematisch ervaren.

De compenserende functie van cultuur in de zin van Volksgeist in tijden van politiek-bestuurlijke verdeeldheid kwam in de vorige eeuw vooral in de Duitse Romantiek tot uiting en is voor de naoorlogse periode uitdrukkelijk in het Verenigingsverdrag erkend.

De in het nieuwe, verenigde Duitsland gewenste sociaal-economische solidariteit van West- jegens Oost-Duitsland maakt weer de vraag actueel van een mogelijke versterking van een gemeenschappelijke Duitse culturele identiteit en een Duits bewustzijn, welke deze sociaal-economische solidariteit zouden moeten dragen.
- d. Het tragisch element in de Duitse geschiedenis is op veel punten evident. In één opzicht bestaat echter het risico van een vertekende beeldvorming en van een te sterk op West-Europa georiënteerde optiek, namelijk wanneer men het idee van een natiestaat te gemakkelijk als absolute, positieve maatstaf gaat hanteren. De koppeling van het culturele natiebegrip aan het politiek staats-idee is van vrij jonge datum, rond 1800 <sup>26</sup>. In de vorige eeuw was de multinationale staat meer regel dan uitzondering, zeker in Midden- en in Oost-Europa.
- e. Het Duitse denken over cultuur kent, globaal geschetst, twee lijnen: een sterk traditionalistische stroming die grote nadruk legt op cultuur als uitdrukking van een door de eigen historie bepaalde regionale en nationale gemeenschap, en een meer liberale lijn, waarin de autonomie van cultuur, als zelfstandige maatschappelijke functie, voorop staat. De cultuurconceptie van Volksgeist is duidelijk met de eerste lijn, het idee van Hochkultur met de tweede lijn verbonden.

<sup>26</sup>] Fulbrook, op. cit., blz. 31, 94 en 249.





Op basis van de in 1977 door de Duitse Bondsregering vastgestelde en nog geldende Beginselen voor buitenlands cultureel beleid dient dit beleid niet alleen de traditionele culturele sectoren te betreffen, maar ook de cultuur in brede zin, de geestelijke waarden die het Duitse volk kenmerken <sup>1</sup>.

Beide cultuurbegrippen, het multisectorale en facetmatige, komen derhalve in dit hoofdstuk aan bod. In overeenstemming met het in de inleiding gestelde wordt zonder nadere aanduiding met cultuur het multisectorale begrip bedoeld.

De nadruk ligt in dit hoofdstuk op de periode vanaf 1990, omdat over de voorafgaande periode in 1987 een studie en een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zijn verschenen <sup>2</sup>.

Twee thema's staan centraal: de Duitse visie op het proces van de Westeuropese eenwording en op de integratie binnen Europa van de post-communistische landen in Oost-Europa, uiteraard voorzover factoren en overwegingen van cultuur en cultuurpolitiek in enigerlei betekenis hierbij een rol spelen.

Bij de uitdieping van deze twee thema's komt eerst het officiële overheidsbeleid aan de orde, waarbij vervolgens een impressie wordt gegeven van de maatschappelijke en intellectuele discussie.

## 4.1 Hoofdpijnen van buitenlands cultuurbeleid van Duitsland

De hoofdpijnen van het beleid tot 1990 kunnen in de volgende punten worden samengevat <sup>3</sup>:

- a. De naoorlogse periode wordt gekenmerkt door een principiële afwijzing van het vroegere nationalistische propagandabeleid, door het streven naar verzoening met de nieuwe Westerse bondgenoten en naar een rehabilitatie van de Duitse cultuur;
- b. De culturele dimensie van het buitenlands beleid wordt in de jaren zestig en zeventig versterkt; het cultuurbeleid wordt, zoals gezegd, verbreed tot alle geestelijke waarden die de Duitse identiteit kenmerken; de nadruk komt te liggen op culturele uitwisseling tussen landen op basis van wederkerigheid, gelijkwaardigheid en waarheidsgetrouwheid;
- c. Het buitenlands cultuurbeleid wordt georiënteerd op algemene doelstellingen van buitenlands beleid, zoals de politieke integratie van Europa, handhaving van het Westers bondgenootschap, verzekering van vrede, een realistische ontspanningspolitiek en harmonisatie van de belangen van industriële en van ontwikkelingslanden;
- d. De beginselen van coöperatief federalisme, subsidiariteit en pluriformiteit worden uitgangspunten voor de organisatie van buitenlands cultuurbeleid: nauwe samenwerking tussen Bund en deelstaten, en delegatie van de uitvoering van het eigen federale beleid aan intermediaire, sterk van de politieke overheid onafhankelijke instellingen, zoals het Goethe-Institut, een en ander binnen het kader van een algehele politieke eindverantwoordelijkheid van de Bondsregering.

<sup>1</sup>] A.P. Schmid en Y.C.L.M. van Dongen, *Buitenlands cultuurbeleid, een terreinverkenning*; Werkdocument nr. 23 van de WRR, Den Haag, 1987, blz. 151.

<sup>2</sup>] Zie de in de vorige noot vermelde studie, blz. 148 e.v., alsmede WRR, *Cultuur zonder grenzen*; Rapporten aan de Regering nr. 31; Den Haag, Staatsuitgeverij, 1987, blz. 21 e.v.

<sup>3</sup>] Zie het onder noot 1 genoemde Werkdocument nr. 23 van de WRR, blz. 148 e.v.

Het nieuwe buitenlandse cultuurbeleid van het Verenigd Duitsland is in 1992 door staatssecretaris Pfeifer als volgt ontvouwd <sup>4</sup>.

De hierboven genoemde uitgangspunten blijven gelden, maar krijgen een nieuwe betekenis.

Ten gevolge van de recente gebeurtenissen kijkt het buitenland met een nieuwe blik naar de politieke betekenis van Duitsland. Duitsland krijgt een grotere Europese en mondiale verantwoordelijkheid. Voor de externe beeldvorming is het nodig dat het land zich ook als open cultuurstaat presenteert. In het Duitse bestel hecht verankerde uitgangspunten als coöperatief federalisme en beleidsuitvoering door onafhankelijke intermediaire organisaties – subsidiariteit ook in de relatie tussen overheid en maatschappij – kunnen eveneens op Europees niveau hun waarden bewijzen daar zij de culturele pluriformiteit waarborgen.

Juist in de Oosteuropese landen bestaat een groot verlangen naar geestelijke en morele heroriëntatie en honger naar cultuur, niet in het minst naar Duitse cultuur. De actuele ontwikkelingen geven Duitsland de mogelijkheid nieuwe vrienden te maken. Het hierop aansluitend Duits beleid moet zich vooral richten op de verbreiding van de Duitse taal.

In hoofdstuk 6 komt het operationele beleid op dit punt aan de orde.

## 4.2 De Duitse opstelling in het kader van de Europese eenwording, in het bijzonder als cultureel proces

### 4.2.1 Algemene lijnen van het overheidsbeleid

Voor de huidige regering van Bondskanselier Kohl zijn de Duitse en Europese eenwording twee kanten van één medaille, twee belangrijke constitutionele opdrachten van de Bondsrepubliek <sup>5</sup>. De politieke en economische eenwording van West-Europa moet worden versterkt, de landen van Midden- en Oost-Europa moeten geholpen worden om hun terugkeer naar Europa mogelijk te maken. Uitgangspunten van de Europese eenwording moeten de beginselen van coöperatief federalisme en subsidiariteit zijn. Het gaat om eenheid in verscheidenheid en om de drieslag 'Heimat' (regio), Vaderland en Europa. Op dit punt bestaat een brede consensus tussen alle grote politieke partijen.

De Duitse politicoloog Jachtenfuchs wijst er overigens op dat deze Duitse visie op subsidiariteit in de relatie tussen overheidslagen, waarbij subsidiariteit gelijk gesteld wordt met een federale, gelede verdeling van overheidstaken over de verschillende bestuursniveaus, bepaald niet algemeen in Europa gedeeld wordt <sup>6</sup>. Zeker de Britten construeren juist een contrast tussen de beginselen van subsidiariteit en federalisme. Het eerste principe wordt door hen vooral gezien als een noodzakelijke bescherming tegen de centralistische regeldrift van de Brusselse Eurocratie, welk verschijnsel zij met de term federalisme aanduiden. De opneming van het beginsel van subsidiariteit in het EU-verdrag van Maastricht is volgens de auteur een politiek compromis dat voor Britten en Duitsers verwijst naar sterk verschillende visies op de gewenste structuur van de Europese eenwording. Dit fundamentele geschil kan het beginsel van subsidiariteit zelf zijns inziens niet wegnemen.

<sup>4</sup>] A. Pfeifer, 'Ziele der auswärtigen Kulturpolitik des vereinten Deutschland'; rede voor het Institut für Auslandsbeziehungen in Stuttgart d.d. 17 januari 1992; Bulletin nr. 8, blz. 53, Presse und Informationsamt der Bundesregierung (PIB).

<sup>5</sup>] De algemene en in het bijzonder de cultuurpolitieke opstelling van de huidige Duitse Bondsregering inzake Europa is met name verwoord in de twee navolgende redes van Bondskanselier Kohl:

a) 'Im bewusstsein der europäischen Idee als Werte- und Kulturgemeinschaft'; rede Bonn, 29 april 1991; Bulletin nr. 45, blz. 333, PIB;

b) 'Bedeutung der kulturellen Dimension des europäischen Einigungsprozesses'; rede Straatsburg, 12 November 1991; Bulletin nr. 137, blz. 1115, PIB.

<sup>6</sup>] M. Jachtenfuchs, 'Die EG nach Maastricht, das Subsidiaritätsprinzip und die Zukunft der Integration'; *Europa-Archiv*, Folge 10, 1992, blz. 279.

De *culturele dimensie* van deze beoogde Europese eenwording heeft Bondskanselier Kohl als volgt verduidelijkt.

De gemeenschappelijke waarden en cultuur, zoals die historisch zijn ontwikkeld, vormen de sterkste band en basis voor politieke en economische eenwording. Het idee van Europa is juist ten gevolge van de bewustwording van deze culturele gemeenschappelijkheid ontstaan. Deze bewustwording moet worden aangescherpt. De uitwisselingen en ontmoetingen van jeugdigen uit Frankrijk en Duitsland in het kader van gezamenlijke jeugdwerkprojecten vormen zijns inziens een goed voorbeeld van een hierop gericht cultuurbeleid, dat wederzijdse vijandbeelden doet verdwijnen. Dergelijke projecten verdienen navolging in de samenwerking met landen uit Midden- en Oost-Europa, met name Polen <sup>7</sup>.

#### 4.2.2 Duitsland en het Verdrag van Maastricht van 1991

In zijn verslag aan de Bondsdag van de Maastricht-conferentie noemt Bondskanselier Kohl twee voor Duitsland belangrijke successen: de opnemings in het Verdrag van het beginsel van subsidiariteit in de relatie tussen overheden, waarmee zijns inziens materieel ook het beginsel van federalisme in de EG is aanvaard, en de instelling van een consultatieve regionale commissie in EG-verband, waardoor ook de Duitse deelstaten direct aan de besluitvorming in Europees verband kunnen deelnemen <sup>8</sup>.

Een brede politieke consensus leidde eind 1992 tot de aanvaarding van het Verdrag van Maastricht door de Duitse Bondsdag en Bondsraad. De Duitse politici wilden vóór alles hun bij de Duitse vereniging gedane belofte gestand doen die inhoudt dat zij een Europees Duitsland en geen Duits Europa willen. Ondanks de vele, ook in Duitsland ervaren, zwakke kanten van het Verdrag, dat inherent is aan een compromis, wilden regering en parlement dit principiële aspect het zwaarst laten wegen. Aldus werd ook een duidelijk signaal afgegeven naar de andere Europese partners <sup>9</sup>.

Buiten het financieel-economisch terrein beheersten twee onderwerpen het politieke debat in Duitsland over de aanvaarding van het verdrag. Allereerst waren de politici en bestuurders van alle deelstaten, die vertegenwoordigd zijn in de Bondsraad, ongeacht hun politieke kleur, bevreesd voor verlies van hun bevoegdheden, in het bijzonder hun Kulturhoheit, hun autonomie in de verschillende culturele sectoren. Medezeggenschap bij de bepaling van de Duitse inbreng op het Europese vlak was voor de vertegenwoordigers van de deelstaten, een harde voorwaarde, wilden zij met het Verdrag instemmen. Een ander, meer algemeen punt dat alle Duitse politici zorgen baarde, betrof het blijvend parlementair-democratisch deficit op Europees niveau: 'Maastricht' heeft de positie van het Europees parlement niet echt versterkt <sup>10</sup>. Ook in Duitsland wordt kennelijk verondersteld dat een waarlijk federatief Europa het democratisch deficit zal opheffen.

Beide problemen zijn voor Duitsland in belangrijke mate opgelost in het kader van een aanvulling en wijziging van de eigen federale Grondwet, welke tegelijkertijd met de ratificatie van het Verdrag van Maastricht hun beslag hebben gekregen; ook hier was sprake van een zeer brede politieke instemming.

<sup>7</sup>] Zie over het beleid en het recht inzake de Duitse culturele samenwerking met Frankrijk, Polen, Hongarije en Tjecho-Slowakije de Bulletins van het PIB: nr. 60, 1990, nr. 68, 1991, en de nrs. 15 en 24 van 1992.

<sup>8</sup>] 'Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Maastricht' d.d. 13 december 1991; Bulletin nr. 141, blz. 1153, PIB.

<sup>9</sup>] U. Bergdoll 'Ein Signal zur rechten Zeit'; *Süddeutsche Zeitung*, 3 dec. 1992, blz. 1.

<sup>10</sup>] Zie voor dit punt en voor de algemene Duitse houding tegenover het Verdrag van Maastricht: P. Fischer, 'Wieder die neue Europa-Wehleidigkeit der Deutschen'; *Europa-Archiv*, Folge 7, 1992, blz. 187 en i.h.b. blz. 189.

Ten aanzien van het eerste punt hebben de deelstaten het gevecht met de liberale minister van Buitenlandse Zaken Kinkel duidelijk gewonnen. Het tweede probleem is in die zin tot een verdere oplossing gebracht dat de Bondsraad en de Bondsraad hun greep op het Europa-beleid van de federale regering hebben versterkt.

Lid 1 van het nieuwe 'Europa-artikel' 23 geeft allereerst enige principiële, inhoudelijke maatstaven die de medewerking van Duitsland aan de verdere ontwikkeling aan een Europese Unie moeten bepalen: deze ontwikkeling moet voldoen aan eisen van de democratie, van de sociale rechtsstaat, van het federalisme en het beginsel van subsidiariteit moet in acht worden genomen. Bovendien moet, in overeenstemming met de gevestigde jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht, de verdere Europese integratie een bescherming van grondrechten waarborgen, die in essentie vergelijkbaar is met die welke de Duitse federale Grondwet biedt.

Alleen onder deze voorwaarden kunnen verdere bevoegdheden aan de Europese overheidslaag worden overgedragen.

Lid 2 van genoemd artikel legt als principiële structuurregel vast dat inzake Europese aangelegenheden de Bondsraad en – in het kader van de Bondsraad – de deelstaten als zelfstandige partners een aandeel in de besluitvorming hebben. De federale regering moet beide parlementen zo volledig en vroegtijdig mogelijk informeren.

Deze regels worden vervolgens in lid 3 t/m 6 voor beide parlementen verschillend uitgewerkt. De federale regering moet de Bondsraad in de gelegenheid stellen zich uit te spreken vóórdat deze regering haar medewerking verleent aan rechtshandelingen in het kader van de Europese Unie. Nadere wetgeving moet de betrokkenheid van de Bondsraad tijdens het verloop van de onderhandelingen op Europees niveau regelen. Krachtens het ook nieuwe art. 45 Gw. stelt de Bondsraad een commissie voor Europese zaken in. Aan deze commissie kan de Bondsraad zijn uit art. 23 voortvloeiende bevoegdheden delegeren.

Voor de betrokkenheid van de Bondsraad en de erin vertegenwoordigde deelstaten geldt als algemene regel dat de medezeggenschap bij de Duitse inbreng in de Europese besluitvorming afhangt van de mate waarin de deelstaten op het betreffende binnenlandse beleidsterrein grondwettelijke bevoegdheden hebben.

Drie categorieën van betrokkenheid worden onderscheiden. Wanneer de wetgevende en bestuurlijke bevoegdheid (bijna) geheel aan de federale overheid is voorbehouden maar belangen van deelstaten wel in het geding zijn, moet de federale regering mede rekening houden met de stellingname van de Bondsraad.

Wanneer het zwaartepunt van de wetgevende en bestuurlijke bevoegdheden bij de deelstaten ligt, dient de Bondsregering ook in die mate met de opvattingen van de Bondsraad en de erin vertegenwoordigde deelstaten rekening te houden. De federale overheid behoudt een globale eindverantwoordelijkheid. Voorzover de financiën van de federale overheid in het geding zijn, moet de Bondsregering uitdrukkelijk toestemming geven.

In die sectoren, waarin de deelstaten uitsluitende, met name wetgevende bevoegdheden hebben, worden de rechten van de Bondsrepubliek, als lidstaat van de Europese Unie, uitgeoefend door een vertegenwoordiger van de deelstaten die door de Bondsraad wordt benoemd. Mede met het oog op afstemming op het federale beleid is de federale regering bij deze besluitvorming wel betrokken. Ook hier komt het coöperatief karakter van het federalisme weer naar voren.

Het is zeer waarschijnlijk dat het binnenlands beleid in de specifieke culturele sectoren, als onderdeel van de Kulturhoheit van de deelstaten, onder de derde categorie valt. Een uitzondering vormen wellicht het hoger onderwijs en de bevordering van wetenschap, op welke terreinen de federale overheid een medeverantwoordelijkheid heeft, zoals in hoofdstuk 6 nader zal worden uiteengezet. Het lijkt waarschijnlijk dat deze terreinen onder de tweede categorie van art. 23 vallen.

#### 4.2.3 De Duitse opstelling binnen andere Europese kaders

Ter gelegenheid van de ondertekening van het CSVE-verdrag, het Verdrag inzake samenwerking en vrede in Europa dat in 1990 in Parijs is gesloten, herhaalt Kohl het grote belang dat Duitsland in het kader van de Europese eenwording in ruime zin hecht aan rechten van mensen en minderheden en aan het gemeenschappelijk cultureel erfgoed, alsmede aan de belangrijke taken die de Raad van Europa op beide punten zijn toebedeeld <sup>11</sup>.

Begin 1993 herhaalde Kohl in een rede voor de Raad van Europa het belang van deze organisatie als vangnet voor de nieuwe democratische staten in Midden- en Oost-Europa en wees hij nogmaals op de unieke taken van deze Raad <sup>12</sup>.

In de recente verdragen van Duitsland met de post-communistische staten van Midden- en Oost-Europa krijgen samenwerking en wederzijdse uitwisseling op alle specifieke culturele terreinen grote aandacht <sup>13</sup>. Bijzonder nadruk krijgen de taal, het jeugdwerk, de culturele rechten van minderheden uit het ene land die in het andere land gevestigd zijn en de oprichting van gemeenschappelijke commissies voor historisch onderzoek en onderwijs.

Uit een recent Duitsland-overzicht van *The Economist* blijkt dat het land meer dan de helft van de totale financiële ondersteuning van de post-communistische landen voor zijn rekening neemt en dat de financiële en immateriële steun alle, zeker ook de culturele, terreinen van het maatschappelijk leven betreft <sup>14</sup>. Hogere en lagere overheden, sociale en culturele instellingen zijn in Duitsland direct bij de hulpverlening betrokken.

Evenals vroeger in de verhoudingen met de VS en Frankrijk wil Duitsland zich ook nu niet laten dwingen tot een of/of-keuze in de relatie tussen West- en Oost-Europa.

Ook het Goethe-Institut geeft als belangrijkste uitvoerende instantie van het buitenlands cultuurbeleid uitdrukkelijk prioriteit aan de post-communistische staten in Midden- en Oost-Europa. Ook deze instelling constateert een grote behoefte in die landen aan kennis over Duitsland en de Duitse cultuur <sup>15</sup>.

#### 4.3 De maatschappelijke en intellectuele discussie

In de discussie van de Bergedorfer Gesprächskreis in 1990 over de positie van het nieuwe Duitsland in het nieuwe Europa komt enerzijds naar voren dat ook Duitsland recht heeft op een normale eigen staat en dat Europa hiervoor geen vervanging kan bieden en wordt anderzijds benadrukt dat in de nieuwe situatie niet zozeer de relaties tussen nationale staten alswel die tussen het regionale, nationale, Europese en mondiale niveau centraal moeten staan <sup>16</sup>. Aan de ene kant beklemtonen de SPD-politici Brand en Voigt dat nu in Duitsland is gelukt wat reeds in 1848 is gepoogd, te weten een verzoening van de nationale gedachte met ideeën van democratie, bereidheid tot vrede en van Europese gezindheid. De toenmalige minister-president van Baden-Württemberg, Späth, accentueert anderzijds dat vooral economische ontwikkelingen leiden tot een versterking van het internationale en van het regionale niveau, waardoor de traditionele natiestaat aan belang inboet.

<sup>11</sup>] *Erklärung des Bundeskanzlers auf dem Gipfeltreffen der KSZE*, 20 november 1990, Bulletin nr. 137, blz. 1423, PIB.

<sup>12</sup>] *Ned. Staatscourant* nr. 23, d.d. 3 februari 1993.

<sup>13</sup>] Verwezen zij naar de in noot 7 genoemde documenten.

<sup>14</sup>] *The Economist*, 23 mei 1992, Survey of Germany, blz. 28 e.v.

<sup>15</sup>] *Jahrbuch Goethe-Institut 1991/92*, München '92, blz. 7.

<sup>16</sup>] *Wie geht es weiter mit den Deutschen in Europa?*, Protokoll Nr. 90, 1990, Bergedorfer Gesprächskreis; Hamburg (Bergedorf), Körber-Stiftung, 1990, in het bijzonder de bladzijden 14, 20 e.v., 29, 35, 36 en 51.

Meerdere prominente politici, afkomstig uit Oost- en uit West-Duitsland en van verschillende signatuur, stellen dat de Duitse geschiedenis van culturele eenheid in regionale verscheidenheid en de daarop gebaseerde bestuurlijke constructies – de vroegere Vielstaaterei en het huidige federalisme – voor Duitsland in de nieuwere situatie in veel opzichten een sterk punt vormen.

Het bestuurlijk federalisme vergroot de stabiliteit van het proces van Duitse eenwording en versterkt de Europese positie van Duitsland. Juist een sterk centralistisch Duitsland werd steeds door de buurlanden als bedreigend ervaren. Het Duits-nationale niveau zoals dat mede is bepaald door de eigen cultuur, is een realiteit maar is bij federale constructies niet meer zo dominant. De Duitse ervaring bij het omgaan met culturele en bestuurlijke pluriformiteit is ook voor de Europese partners zeer nuttig, zo wordt gesteld.

Vlak na de omwentelingen van november 1989 hield meergenoemd gesprekscentrum in Praag een conferentie over de nieuwe kansen van de Europese cultuur, waar intellectuelen uit bijna alle Europese landen aanwezig waren<sup>17</sup>. Voor alle deelnemers uit West- en Oost-Europa stond de gedachte centraal dat de gemeenschappelijke culturele erfenis de meest essentiële integrerende kracht binnen Europa moet zijn; cultuur werd hier verstaan als consensus over humanitaire waarden zonder welke de uitgangspunten van de eenwording van geheel Europa, te weten de pluralistische democratie en de sociale markteconomie niet te begrijpen zijn. Deze consensus over waarden moet bewust gekoesterd worden en vraagt een gerichte inspanning van ook de overheid op het terrein van het onderwijs, de kunsten, de wetenschap en de media. Ook in een markteconomie moet de democratische rechtsstaat op dit specifiek culturele terrein zorgen voor een institutioneel kader. Het gaat om revitalisering van de klassieke Europese waarden als pluriformiteit en persoonlijke ontplooiing. Deze pluriformiteit betreft niet alleen de regionale, nationale verscheidenheid, maar ook de rechten van nationale minderheden. Juist minderheden zijn belangrijk voor grensoverschrijdende culturele activiteiten, aldus de Hongaar Kiss. Vanuit de pluriformiteitsgedachte moet ook grote waarde worden gehecht aan transnationale samenwerking tussen culturele instituten en werkers zonder directe overheidsbemoediging op terreinen als onderwijs, wetenschap en kunst.

Van Westduitse zijde wordt erop gewezen dat ook in de economisch hoog ontwikkelde, westerse landen de cultuur risico's loopt. Met name is er het gevaar dat de materiële verschijningsvorm van cultuur, zoals producten van kunst en wetenschap, zich verwijderd van haar geestelijke basis, de achterliggende culturele waarden, en dat de cultuur louter politiek-instrumenteel of alleen als nuttige economische productiefactor wordt gezien.

Van Oosteuropese kant wordt het belang van een herontdekking van de traditionele cultuurwaarden van het eigen land en van de eigen bijdrage van het land aan de Europese culturele erfenis onderkend. Deze herwaardering van het eigen verleden moet echter selectief zijn. Zo hebben Tsjechen als Hus en Mazaryk belangrijke bijdragen geleverd aan de Europese cultuur. Niet de geheel eigen Tsjechische traditie kan als positieve bijdrage aan het Europese erfgoed worden aangemerkt.

De Poolse socioloog Markiewicz waarschuwt voor een te sterk Euro-centrisme dat evenals het vroegere communisme de ogen sluit voor de realiteit van het nationalistisch particularisme.

De Noorse intellectueel en politicus Udgaard ziet niet alleen in Scandinavië, maar vooral in Oost-Europa een mogelijk grotere rol van de Duitse cultuur. Hij vraagt zich af of een hiermede gepaard gaande terugdringing van de angel-

<sup>17</sup>] *Chancen für die Europäische Kultur am Ende des 20. Jahrhunderts*; Protokoll Nr. 89, 1989, Bergedorfer Gesprächskreis; Hamburg (Bergedorf), Körber-Stiftung, 1990. Zie in het bijzonder de bladzijden: 11, 20-22, 29-33, 37-39, 56 en 72.

saxische cultuur wel zo voordelig is, ook voor Duitsland. De democratische oriëntatie van het naoorlogse West-Duitsland, waaraan Duitsland zo veel te danken heeft, was grotendeels van Engels-Amerikaanse oorsprong.

#### 4.4 Conclusies

- a. In het Duitse buitenlandse cultuurbeleid gaat het om essentiële zaken die de kern van cultuur raken: het zich bewust worden van gemeenschappelijke waardenoriëntaties en het afbreken van wederzijdse vijandbeelden. De autonomie van de culturele factor – cultuur in brede en in specifieke, multisectorale zin – in de internationale verhoudingen wordt uitdrukkelijk erkend. Dit cultuurbeleid krijgt ook concrete uitwerking op terreinen als jeugdwerk, historisch onderzoek en onderwijs. Daarnaast heeft ook in Duitsland dit buitenlandse cultuurbeleid een meer instrumentele functie voor andere doelen, zoals het fungeren als visitekaartje.

- b. Het idee van een gemeenschappelijke culturele erfenis van Europa dat in de Duitse internationale opstelling een zwaardere functie heeft dan bijvoorbeeld in ons land, blijft een complexe en op meerdere wijzen te interpreteren gedachte, die op het politieke en intellectuele niveau zeer verschillend en selectief kan worden ingezet.

Toch komen in de hierboven beschreven discussies een aantal noties naar voren die op deze gehele problematiek een nieuwe licht kunnen werpen.

In plaats van de dichotomie tussen Europese dan wel nationale cultuur, die in de Nederlandse discussie steeds naar voren komt, wordt in Duitsland meer uitgegaan van een wederzijdse versterking en complementariteit van het regionale, nationale en Europese niveau en van de daarbij behorende culturen. Deze gedachte, waarbij ondanks alle nationale verschillen er toch sprake is van een gemeenschappelijke Europees kader in de conceptie van waarden en in de structuur van waardenpatronen, vindt, zeker waar het West-Europa betreft, een duidelijke basis in empirisch onderzoek<sup>18</sup>. De gedachte van een gemeenschappelijke cultuur is niet alleen politieke retoriek.

Weliswaar kan men zich enerzijds met de Duitse jurist Von Bogdany afvragen of het idee van een historisch gegroeide gemeenschappelijke Europese cultuur de bestuurlijke en economische eenwording kan en moet dragen<sup>19</sup>. Anderzijds erkent ook deze auteur dat alleen landen die zich kenmerken door maatschappelijk en politiek-democratisch pluralisme en door een goed ontwikkelde markteconomie aan het proces van Europese eenwording kunnen deelnemen. Welnu, dit pluralisme en het markteconomisch stelsel vooronderstellen een consensus over een aantal humanitaire, culturele waarden, zoals in de hierboven beschreven intellectuele discussie naar voren kwam. Ook in die zin blijft de gemeenschappelijke Europese cultuur een zekere, reële functie vervullen in het proces van Europese eenwording.

- c. In de richting van Oost-Europa is sprake van een zeker Duits expansionisme, ook in culturele zin. Evenals bij de Duitse vereniging overheerst duidelijk het eenrichtingverkeer van West naar Oost en niet omgekeerd, terwijl het officiële buitenlandse cultuurbeleid spreekt van wederzijdse beïnvloeding. Men kan zich afvragen of deze eenzijdigheid wel te vermijden is gezien de prominente rol van Duitsland bij de ondersteuning van Oost-Europa, die te vergelijken is met de rol van de VS bij de naoorlogse Marshall-hulp. Er is bovendien in Oost-Europa een duidelijke vraag naar Duitse materiële en immateriële hulp; een sterkere aanwezigheid van de Duitse cultuur in Oost-Europa is hiervan een logisch gevolg.

<sup>18</sup>] Zie de in noot 20 van hoofdstuk 3 aangehaalde werken van Halman c.s., blz. 234 e.v. en 255 e.v., en van Inglehart, blz. 67 en 103. Zie in dit verband ook: S. Harding, D. Phillips and M. Fogarty, *Contrasting values in Western Europe: unity, diversity and change*; London, MacMillan, 1986, blz. 213.

<sup>19</sup>] A. von Bogdany, 'Konturen des integrierten Europa; Stand und Perspektiven der Europäischen Integration'; *Europa Archiv*, 25 Jan. '93, 2. Folge, blz. 49.





# Algemene schets van het binnenlandse cultuurbeleid van Duitsland

# 5

## 5.1 Inleiding

In dit en in de drie volgende hoofdstukken gaat het in eerste instantie om cultuur in (multi)sectorale zin, zoals in de inleiding omschreven.

Na een algemene schets van het Duitse overheidsbeleid op deze terreinen worden in de volgende hoofdstukken drie sectoren in het bijzonder belicht: het (hoger) onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek, de omroep en de audiovisuele produktie. De redenen voor deze keuze zijn in de inleiding aangegeven.

In de algemene schets die in dit vijfde hoofdstuk aan de orde is, wordt bij wijze van voorbeeld in het bijzonder ingegaan op die culturele sectoren die in de volgende hoofdstukken 6 tot en met 8 niet meer als capita selecta aan bod komen, zoals de sectoren van de kunst, exclusief de film, het cultuurbehoud en het sociaal-cultureel werk.

## 5.2 Juridische uitgangspunten en beleidsdoelen

De BRD ziet zich, evenals de vroegere Weimar-republiek, uitdrukkelijk ook als een cultuurstaat. Deze gedachte is expliciet niet in de federale Grondwet maar wel in het Verenigingsverdrag van 1990 en in de grondwetten van enkele deelstaten, onder anderen Beieren, terug te vinden.

De volgende bepalingen uit de federale Grondwet bevatten óók voor de culturele sectoren relevante algemene grondrechten<sup>1</sup>:

- a. art. 2: het recht op vrije ontplooiing van de persoonlijkheid;
- b. art. 3: het recht op gelijke behandeling, te vergelijken met art. 1 van de Nederlandse Grondwet;
- c. art. 4: de vrijheid van geloof, geweten en belijdenis;
- d. art. 5: de vrijheid van meningsuiting;
- e. art. 18 en 19 geven algemene regels over verwerking en wettelijke beperkingen van grondrechten en de juridische garanties die hierbij gelden: alleen de constitutionele rechter, het Bundesverfassungsgericht (BVG), kan bij aantasting van de democratische orde tot rechtsverwerking concluderen en alleen een algemene, expliciete wet kan de grondrechten inperken, waarbij de kern van het grondrecht niet aangetast mag worden; de grondrechten gelden in principe ook voor rechtspersonen; bij vermeende aantasting van grondrechten staat de weg naar de rechter open.

Art. 5 formuleert specifieke grondrechten voor het culturele terrein. Als onderdeel van de vrijheid van meningsuiting worden in lid 1 de pers-, omroep- en filmvrijheid genoemd. Bij wet kunnen blijkens lid 2 beperkingen worden aangebracht, mits geen sprake is van censuur. Als materiële beperkingsgronden worden de jeugdbescherming en een ieders recht op persoonlijke eer genoemd.

Lid 3 van dit artikel bevat de volgende bepaling: kunst, wetenschap, onderzoek en onderricht doceren zijn vrij. Deze culturele vrijheden hebben een extra zware juridische bescherming, daar de in lid 2 van art. 5 genoemde beperkingen van de 'gewone' wetgever hier niet van toepassing zijn. De vrijheden van lid 3 worden slechts door de Grondwet zelf, de immanente beperkingen van

<sup>1</sup>] M. Abelein, *Deutsche Kulturpolitik, Dokumenten*; Düsseldorf, Bertelsmann Universitätsverlag, 1980, blz. 47 e.v.

<sup>2</sup>] A. Reinders, 'Juridische grondslagen van kunstbeleid' in: *Kunst, kunstbeleid en administratief recht*, door F.J.P.M. Hoefnagel en A. Reinders; Geschriften van de VAR XC; Alphen a/d Rijn, H.D. Tjeenk Willink, 1983, blz. 85 e.v.

de grondrechten, zoals de vrijheden van anderen, ingeperkt<sup>2</sup>. Recente jurisprudentie, waarbij deze immanente beperkingen ruim zijn uitgelegd, mitigeert overigens weer deze extra juridische bescherming van de in art. 5 lid 3 genoemde specifieke grondrechten<sup>3</sup>.

Voor de vrijheid van doceren bepaalt lid 3 bovendien dat deze vrijheid slechts geldt binnen het kader van trouw aan de Grondwet.

Art. 7 regelt de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel, met name in relatie tot de klassieke vrijheidsrechten inzake godsdienstonderwijs en het instandhouden van privaatrechtelijke onderwijsinstellingen. Onderwijs als sociaal grondrecht wordt in de constituties van de deelstaten geregeld.

De Duitse rechtspraak en literatuur gaan uit van een dubbele functie van deze culturele vrijheidsrechten: het subjectief recht om gevrijwaard te zijn van overheidsbemoeienis en de plicht van de overheid om te zorgen voor een vrij en pluriform cultuurleven. Bij deze laatste functie is voor de gehele overheid sprake van een beginsel van voorzieningenbeleid, niet van een opeisbaar recht van instellingen en burgers op overheidssteun<sup>4</sup>. Het BVG heeft tevens bepaald dat het recht om gevrijwaard te blijven van inhoudelijke overheidsbemoeienis overeind blijft, ook wanneer de overheid geldelijk ondersteunt. Tevens heeft dit Hof vastgesteld dat de overheid in haar ondersteuning selectief mag zijn ten gunste van economisch zwakke actoren en op basis van professionele kwaliteitsnormen. Het kwaliteitsoordeel van de gemiddelde burger is niet maatgevend<sup>5</sup>.

De positieve overheidsplicht om de cultuur te bevorderen, te beschermen en voor alle burgers toegankelijk te maken is niet met zoveel woorden vastgelegd in de federale Grondwet, maar wel in de constituties van de meeste deelstaten en is ook te vinden in het in 1991 door een commissie uit de deelstaten geformuleerde voorstel voor een nieuwe federale Grondwet. In de betreffende bepaling is sprake van een plicht voor alle overheidsniveaus en wordt het beginsel van pluriformiteit uitdrukkelijk genoemd<sup>6</sup>.

De cultuurwetenschapper Wiesand acht de stelling dat de deelstaten de Kulturhoheit toekomt, onjuist<sup>7</sup>. Ook de andere overheidsniveaus hebben een constitutionele taak. Bovendien hebben ook de deelstaten een door grondrechten beperkte culturele rol. Met toonaangevende juristen is hij van mening dat het bij de Kulturhoheit in wezen gaat om het recht op culturele productie en participatie van de burger. De burger is in zijn visie de primaire cultuurdrager.

Hoewel het cultuurbeleid per deelstaat en per gemeente verschilt, zijn er toch wel enkele globale lijnen te onderscheiden. Deze gemeenschappelijkheid wordt bevorderd door het boven weergegeven juridisch kader op federaal niveau en door de sterke onderlinge samenwerking tussen de deelstaten en gemeenten, waarbij zij periodiek gemeenschappelijke beleidsaanbevelingen formuleren.

<sup>3</sup>] Zie hierover: E.A. Alkema e.a., *Hoe vrij is Kunst?*; Amsterdam, O. Cramwinckel, 1992, blz. 14.

<sup>4</sup>] a. C. Keller, 'Kultur, Bildung, Wissenschaft und Kunst', in: *Bürger, Recht, Staat, Handbuch des Öffentlichen Lebens in Deutschland*; Frankfurt a/M, Fischer Verlag, 1992, blz. 153.

b. Reinders, op. cit.

c. A.J. Wiesand, 'Kulturpolitik – Kulturförderung – Kulturwirtschaft'; *Band vier, Kunst und Kultur, Deutschland, Porträt einer Nation*; Bertelsmann Lexikothek Verlag, 1987, blz. 39 e.v.

Voor de meer algemene problematiek van grondrechten als subjectief recht en als beginsel zie: E.W. Böckenforde, 'Grundrechte als Grundsatznormen' en R. Alexy, 'Grundrechte als subjektive rechte und als objektive Normen'; *Zeitschrift Der Staat*, 29 Band Heft I, blz. I en 49.

<sup>5</sup>] Reinders, op. cit., Wiesand op. cit.

<sup>6</sup>] *Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung: Denkschrift und Verfassungsentwurf/vorgelegt vom Kuratorium für einen demokratischen verfassten Bund deutscher Länder*; Baden-Baden, Nomos Verl.-Ges., 1991, blz. 72.

<sup>7</sup>] Wiesand, op. cit., blz. 37 e.v.

In de naoorlogse periode is de volgende ontwikkeling in *beleidsdoelen* te onderscheiden<sup>8</sup>. De eerste jaren stonden in het teken van de wederopbouw, ook in fysieke zin, van de klassieke culturele instellingen. In overeenstemming met de Duitse traditie had cultuur toen een compenserende functie ten opzichte van de sterk overheersende materiële, economische wederopbouw. In de jaren vijftig kreeg onder invloed van ook in andere Westerse landen opkomende ideeën van volksopvoeding en cultuurspreiding de democratisering van de cultuur extra aandacht: brede lagen van de bevolking moesten in aanraking worden gebracht met de 'tijdloze en sociaal-politiek neutrale waarden', zoals die in de klassieke Hochkultur belichaamd zijn. De overheid moest aldus een tegenwicht bieden tegen de nivellerende invloed van de opkomende massacultuur.

Gelijksoortige ideeën vindt men bij de naoorlogse Nederlandse cultuurpoliticus Van der Leeuw.

In de jaren zestig en zeventig kreeg ook in Duitsland het begrip culturele democratie een geheel andere betekenis, en wel in de zin van versterking van het cultureel zelf-initiatief van burgers, in het bijzonder buiten de traditionele kaders. Er moest met name ruimte komen voor kritische uitingsmogelijkheden en vormen van maatschappelijke participatie.

Een dergelijke activerende cultuurpolitiek kwam vooral op het lokale, stedelijke niveau van de grond en leidde tot verruiming van het cultuurbegrip, met grote nadruk op activiteiten als het sociaal-cultureel werk, de amateuristische kunstbeoefening en het opbouwwerk. In het bijzonder in beleidsaanbevelingen van de gezamenlijke Duitse steden, de Deutsche Städtetag, uit die jaren zijn dergelijke ideeën te vinden.

Ook hier was uiteraard sprake van een bredere westerse ontwikkeling. Specifiek voor Duitsland was vooral dat deze activerende cultuurpolitiek meer dan elders de vraag opriep of de overheid hiermede niet de gewenste neutraliteit tegenover de cultuur opgaf. Aanhangers van deze 'Reformkonzeption' wezen erop dat een overheid die zich beperkt tot het gevestigde en het traditionele, eveneens cultuurinhoudelijke keuzes maakt.

In de jaren tachtig leidde de economisch geïnspireerde terugdringing van de publieke sector ook in Duitsland tot de vraag of de cultuur niet meer dan voorheen aan de regels van de markteconomie moet worden onderworpen. De Bondsdag concludeerde in 1983 dat ook in economisch slechte tijden de overheidszorg voor een publiek cultureel domein gecontinueerd moet worden.

In de algemene discussie kwam vooral naar voren dat publieke en private cultuurzorg niet zozeer onderling concurrerend maar eerder wederzijds aanvullend zijn, daar zij verschillende doelen dienen<sup>9</sup>.

Op federaal niveau hebben Bondsregering en Bondsdag in 1984 de navolgende uitgangspunten en doelen van cultuurbeleid vastgesteld<sup>10</sup>. Voor een cultuurstaat als de Bondsrepubliek staan de vrijheid van kunst en cultuur en de daarmee samenhangende mogelijkheid van individuele ontplooiing voorop. Het is de opgave van de staat de voorwaarden in stand te houden en te verbeteren, waardoor kunst en cultuur zich pluriform en autonoom kunnen ontwikkelen. De staat erkent de verantwoordelijkheid voor de bescherming van het culturele erfgoed, maar ook voor het stimuleren van nieuwe vormen en ontwikkelingen. Hiertoe dient de dialoog met personen en instellingen, actief in kunst en cultuur, bevorderd te worden. Ook het privé mecenaat moet worden gestimuleerd.

De Duitse tweedeling vraagt om een hoge prioriteit van de bewustwording van de gemeenschappelijke taal en cultuur.

<sup>8</sup>] M. Blomsma, *Cultuurbeleid over de grenzen*; reeks Dwarskijken nr. 7, Den Haag, HRWB/WRR, 1985, blz. 25 e.v.

<sup>9</sup>] Wiesand, op. cit., blz. 48.

<sup>10</sup>] Deutsche Bundestag, Document 10/2257, 'Kulturförderungspolitik der Bundesregierung' d.d. 31-10-1984.

### 5.3 Verdeling van verantwoordelijkheden in de relatie tussen overheid en instelling

Het beschreven juridisch kader geeft deze relatie al grotendeels aan. Kenmerkend voor Duitsland is dat juist juristen een arbitrerende functie hebben in de relatie tussen overheid en het culturele domein <sup>11</sup>.

Daarnaast is het van belang dat in Duitsland het politiek-bestuurlijk beginsel van subsidiariteit in de relatie tussen overheid en maatschappij algemeen aanvaard wordt <sup>12</sup>. Het houdt in dat de overheid zich slechts een taak mag aantrekken als deze taak een publieke taak is en als de particuliere sector zich er niet of onvoldoende mee bemoeit. Dit beginsel biedt de basis voor het op het gehele terrein van de overheidszorg in Duitsland overheersend patroon van 'mittelbare Staatsverwaltung', waarbij de overheid het verstatelijkt particulier initiatief in staat stelt publieke taken te verrichten. Daarnaast wordt het beginsel van uitvoering van publieke taken door van de overheid onafhankelijke organisaties ook gefundeerd op het pluriformiteitsbeginsel. De pluriformiteit moet niet alleen het culturele aanbod maar ook de cultuurdragers betreffen <sup>13</sup>.

De *algemene* lijn waartoe dit beginsel van subsidiariteit leidt, houdt in dat de financierende, politiek aanspreekbare overheid zich zo weinig mogelijk bemoeit met de inhoudelijke activiteiten, óók wanneer het om culturele activiteiten van uitvoerende overheidsinstellingen gaat. Dit laatste is vooral van toepassing op de traditionele instellingen voor kunst en cultuurbehoud.

De institutionele uitwerking verschilt zeer sterk per deelstaat en gemeente en is in hoge mate historisch bepaald. Hetzelfde geldt voor de advies- en overlegstructuur <sup>14</sup>. Van een algemeen geldend stelsel van verplichte advisering door externe inhoudelijke deskundigen, zoals met name het Nederlandse centrale kunstbeleid dit kent, is in Duitsland geen sprake.

Ook bij de institutionalisering van de beleidsuitvoering is er een grote veelvormigheid: veelal subsidieert de politiek aanspreekbare overheid rechtstreeks, maar er wordt daarnaast veel gebruik gemaakt van intermediaire commissies en fondsen, waarin ook externe deskundigen en belanghebbenden vertegenwoordigd zijn en welke binnen de door de politiek aanspreekbare overheid uitgezette, vooral financiële kaders de feitelijke subsidie verdelen.

### 5.4 Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de overheid

De belangrijkste, voor alle sectoren geldende constitutionele beginselen zijn het Bundesstaatprincipe, oftewel het federaal karakter van de BRD, en de kommunale Selbstverwaltung, de gemeentelijke autonomie.

Het eerste houdt in dat op terrein van wetgeving en bestuur de deelstaten bevoegd zijn, tenzij de Grondwet anders vermeldt. Met name in art. 30 en 70 Gw. komt dit beginsel tot uiting. Het tweede beginsel, neergelegd in art. 28 Gw., betekent dat de gemeenten bestuurlijke en financiële autonomie hebben, voorzover hogere wetgeving niet anders bepaalt.

Waar beide beginselen van federalisme en gemeentelijke autonomie ook kunnen worden gezien als een uitwerking van het principe van subsidiariteit tussen de overheidslagen – voorrang voor het laagst mogelijke overheids-

<sup>11</sup>] Wiesand, op. cit., blz.39.

<sup>12</sup>] J.B.J.M. ten Berge, 'Lokale en regionale institutionalisering in vergelijkend perspectief'; bijdrage in: *Lokale en regionale instituties in verandering, een onderzoek naar de ervaringen in Duitsland*, door G.H. Hagelstein, G. Morsinkhof en J.M.L. Tolsma; Utrecht, Centrum Beleid en Management RUU, 1991, blz. 203.

<sup>13</sup>] Keller, op. cit., blz. 151.

<sup>14</sup>] AGB-European studies, 'Onderzoek naar hoofdlijnen en systematiek van de wet- en regelgeving in Duitsland op het gebied van de cultuur'; onderzoek in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk, Brussel, 1985, blz. 16 e.v.

niveau – , geldt in het bijzonder op het culturele terrein in meest enge zin – kunst en cultuur -, het juridisch uitgangspunt dat zoveel mogelijk aan de gemeenten moet worden overgelaten<sup>15</sup>. Het federalisme in algemene zin stoelt sterk op de Duitse traditie en is na WO II ook door de geallieerden opgelegd. Een specifiek cultuurpolitiek argument was gelegen in de naoorlogse afkeer, ook in Duitsland zelf, van de centralistische, dirigistische cultuurpolitiek van het naziregime.

Deze beginselen hebben ertoe geleid dat in de meeste culturele sectoren het bestuurlijk en financieel zwaartepunt ligt bij de deelstaten en de gemeenten. De Grondwet noemt het beginsel van de Kulturhoheit der deelstaten niet uitdrukkelijk. Daar de artikelen 30 en 70 bepalen dat de Grondwet federale bevoegdheden uitdrukkelijk moet noemen en daar, zoals wij nog zullen zien, juist in de culturele sectoren de Grondwetgever terughoudend is geweest, ligt deze Kulturhoheit wel impliciet in de Grondwet besloten.

Het federale niveau kent wel een ministerie van Onderwijs en Wetenschap (O en W) maar niet voor kunst en cultuur in enge zin. Voor het binnen- en buitenlands cultuurbeleid in enge zin (kunst en cultuurbehoud) zijn respectievelijk de ministers van Binnenlandse en van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk. Een beperkte facet-verantwoordelijkheid hebben de federale ministers van Sociale Zaken (de sociale positie van kunstenaars), van O en W (de kunstenaarsopleidingen), Justitie (het auteursrecht) en Economische Zaken (de culturele industrie). Deze situatie maakt het veelal onduidelijk welk ministerie de federale regering in internationaal verband op het culturele terrein moet vertegenwoordigen<sup>16</sup>.

In algemene zin verdeelt de Grondwet de federale bevoegdheden in vier categorieën. Tot de groep waar de federale overheid een uitsluitende bevoegdheid heeft, behoort, voorzover hier relevant, het buitenlands cultuurbeleid, als onderdeel van het algemene buitenlands beleid, en het auteursrecht (art. 73, lid 1 en 9). Voor het buitenlands cultuurbeleid gelden echter twee restricties. Allereerst geeft het nieuwe, in het vorige hoofdstuk behandelde, 'Europa-artikel' 23 de deelstaten via de Bondsraad een vrij grote zeggenschap bij de Duitse opstelling in EG-verband waar buiten- en binnenlands beleid elkaar raken en waar de EG zich beweegt op terreinen die binnen de Kulturhoheit van de deelstaten vallen. Ten tweede is de uitvoering van het federale buitenlands cultuurbeleid in hoge mate opgedragen aan onafhankelijke intermediaire organisaties, zoals we eveneens in het vorige hoofdstuk zagen.

Onderdelen van het cultuurbehoud, van de beroepsscholing en van het wetenschapsbeleid behoren tot de tweede groep, waar zowel de federale Bond als de deelstaten concurrerende bevoegdheden hebben (art. 74 lid 5 en 13).

Tot de derde categorie waar de federale overheid raamwetgeving mag vervaardigen, welke het beleid van lagere overheden enkadreert, behoren de rechtspositie van werknemers in de overheidsdienst en de sectoren van hoger onderwijs, pers en film (art. 75 lid 1, 1a. en 2).

Ten slotte is er de vierde groep van gemeenschappelijke taken, waarbij de federale Bond en de deelstaten een gezamenlijke plannings- en financieringsverantwoordelijkheid hebben. Voor het hoger onderwijs zijn de federale overheid en deelstaten tot deze samenwerking verplicht (art. 91a). Op het overige terrein van onderwijs en wetenschap kunnen deze overheden desgewenst tot samenwerking besluiten (art. 91b).

Daarnaast heeft de federale overheid verantwoordelijkheid voor een beperkt aantal specifieke culturele instellingen en stichtingen van nationale betekenis. Een in het begin van de jaren tachtig door de federale regering gedane poging om zelf een algemene Nationale Stichting op te richten voor culturele projecten van landelijke betekenis strandde op verzet van de deelstaten.

<sup>15]</sup> Hagelstein, op. cit., blz. 9 e.v.; voor de specifieke situatie op het culturele terrein zie AGB-European studies, op. cit., blz. 10.

<sup>16]</sup> AGB-European studies, op. cit., blz. 4.

Wetgeving en bestuur inzake onderwijs en omroep zijn de twee culturele hoofdtaken van de deelstaten. Verder hebben zij zorg voor bovenlokale instellingen van kunst en cultuur in enge zin. Op dit punt zijn er vooral markante verschillen tussen de Noordelijke en Zuidelijke deelstaten. De verschillen zijn vooral historisch te verklaren. Na WO I werden in Zuid-Duitsland de eertijds vorstelijke cultuurinstellingen aan de nieuwe regionale bestuurlijke eenheden overgedragen. In het Noorden hielden vanouds de steden eigen culturele instellingen in stand.

De deelstaten werken sterk samen, niet alleen in concrete projecten van gemeenschappelijke betekenis, maar ook, in het bijzonder bij de omroep, in de vorm van gemeenschappelijke wetgeving en in het algemeen door periodiek gemeenschappelijke beleidskaders te formuleren die geen formele maar wel materiële betekenis hebben. Voor deze gemeenschappelijke besluiten geldt de unanimiteitsregel. Deze geïnstitutionaliseerde samenwerking geeft het federalisme een sterk coöperatief karakter. Voor kunst, cultuurbehoud en onderwijs werken de deelstaten samen in het kader van de Ständige Kulturministerkonferenz, welk orgaan een groot eigen bestuurlijk apparaat heeft. De media vallen direct onder de minister-presidenten van de deelstaten die een eigen overlegforum hebben.

Daarnaast is sprake van verticale coöperatie, waarbij de deelstaten met de federale en/of de lokale overheid samenwerken. Zo is de bekende tentoonstelling voor moderne beeldende kunst Documenta die om de twee jaar in Kassel wordt gehouden, een zaak van de drie verschillende bestuursniveaus.

Meer dan de helft van de overheidsuitgaven van kunst en cultuur in enge zin wordt gedaan door de gemeenten<sup>17</sup>.

Dit beleid stoelt bijna geheel op de gemeentelijke autonomie. De wettelijke verplichtingen van gemeenten zijn op deelstaatsniveau heel globaal geformuleerd, terwijl de gemeentelijke uitgaven in geringe mate door specifieke uitkeringen van deelstaten worden vergoed. Analooq aan het eerder besproken subsidiariteitsbeginsel geldt als algemeen uitgangspunt dat de deelstaten het eigen gemeentelijk beleid op het terrein van kunst en cultuur in enge zin ook niet indirect door juridische en financiële instrumenten moeten bepalen.

Er zijn grote verschillen in het uitgavenpatroon tussen kleinere en grotere gemeenten. De (middel)grote steden hebben vooral veel geld over voor de aan hun schouwburg en concertgebouw verbonden professionele gezelschappen voor podiumkunst.

Ook bij de gemeentelijke overheden is sprake van geïnstitutionaliseerde onderlinge samenwerking, waarbij voor cultuur met name de in het kader van de Deutsche Städtetag geformuleerde gemeenschappelijke beleidsaanbevelingen betekenis hebben.

## 5.5 De beleidsinstrumenten

De verdeling van wetgevende bevoegdheden tussen het Bonds- en deelstaatsniveau is hierboven impliciet reeds aangegeven.

Slechts zij nog vermeld dat de overheidssteun van kunst en cultuur in enge zin een veel lichtere wettelijke basis heeft dan het beleid inzake de omroep en het onderwijs. De beleidsvrijheid van vooral lokale overheden wil men bij kunst en cultuur in meest enge zin immers zo groot mogelijk houden. De jaarlijkse begroting vormt hier veelal de enige juridische basis.

Met het oog op de beleidscoördinatie tussen de deelstaten en gemeenten is bij wijze van uitzondering de monumentenzorg wel uitgebreid op het niveau van de deelstaat geregeld.

<sup>17]</sup> Blomsma, op. cit., blz. 34; Keller, op. cit., blz. 151.

Wiesand onderscheidt vier instrumenten in het Duitse cultuurbeleid<sup>18</sup>:

- a. instandhouding van overheidswege van culturele instellingen, met name op het terrein van de cultuurdistributie (schouwburgen, musea, bibliotheken);
- b. indirecte, globale ondersteuning door het scheppen van voor de cultuur gunstige sociale en juridische randvoorwaarden (fiscale, sociale, auteursrechtelijke en prijsmaatregelen);
- c. directe ondersteuning van particuliere activiteiten (prijzen, stipendia en subsidies);
- d. economische subsidies ten gunste van culturele bedrijfstakken, zoals de film- en de overige audio-visuele industrie.

Voorzover deze financiële maatregelen kunst en cultuur in enge zin betreffen, leggen zij een beslag van rond de een procent op de gehele overheidsbegroting. Het aandeel van de verschillende overheidsniveaus is in de beginjaren tachtig als volgt: Bondsniveau 2, deelstaten 41, gemeenten 56 procent.

Kenmerkend voor het Duits overheidsbeleid acht Wiesand de grote nadruk op ondersteuning van de cultuurvorming en -opvoeding en op de zorg voor de infrastructuur voor de culturele distributie. Potentiële zwaktes van het Duitse beleid acht hij een te groot accent op de steunverlening aan de traditionele gerenommeerde instellingen, zoals de operahuizen in de grootste steden, en op het daarbij horend ijzeren repertoire, ten nadele van het kleinschalige en het risicovolle. Ook in de jaren zeventig in gang gezette activiteiten die de sociale cultuurspreiding moesten bevorderen, staan in latere tijden van bezuinigingen het eerst onder druk.

Een directe inkomensgaranderende subsidie voor kunstenaars, zoals de vroegere Nederlandse BKR, heeft men in Duitsland nooit gekend en wordt er ook ondenkbaar geacht. Instrumenten die wel veelvuldig worden gehanteerd zijn: overheidsopdrachten, stipendia en prijzen<sup>19</sup>.

## 5.6 Conclusies

- a. Op het niveau van de juridische uitgangspunten zijn er duidelijke overeenkomsten tussen het naoorlogse Nederland en West-Duitsland.

De juridische fundamenteën van de Nederlandse cultuurpolitiek<sup>20</sup> – vrijheid, gelijkheid, pluriformiteit, ontplooiing en kwaliteit – figureren ook als zodanig in het Duitse beleid en zijn meer dan in ons land door de rechter expliciet erkend. Deze arbitrerende rol van de Duitse rechter in de relatie tussen politiek en cultuur is uiteraard een afgeleide van het eigen karakter van het Duitse rechtsstelsel.

De overeenkomsten betreffen met name:

- het dubbele karakter van het vrijheidsbeginsel: een subjectief afweerrecht en de overheidsplicht om voorwaarden te scheppen, waardoor de cultuur zich in vrijheid kan ontplooiën; ook in Duitsland is cultuurzorg van de overheid geen aanvullende franje, maar vloeit het direct voort uit het karakter van de staat als democratische rechtsstaat;
- het gelijkheidsbeginsel dat vooral in de zin van overheidsneutraliteit prominent aanwezig is; zeker op het terrein van de kunst en cultuur in enge zin zal gelijkheid in de betekenis van een geografisch gelijk gespreid voorzieningenpatroon waarschijnlijk in ons land sterker zijn gerealiseerd; de vergeleken met Nederland hoge waardering in Duitsland van het bestuurlijk beginsel van territoriale decentralisatie impliceert immers dat het voorzieningenpatroon per regio en gemeente eerder kan verschillen;

<sup>18</sup>] De navolgende gegevens zijn ontleend aan Wiesand, op. cit., blz. 42 e.v.

<sup>19</sup>] AGB-European Studies, op. cit., blz. 30.

<sup>20</sup>] F.J.P.M. Hoefnagel, m.m.v. H.G.M. Hendriks, *Cultuurpolitiek: het mogen en moeten, de juridische en politiek-ideële aspecten van de bemoeienis van de Nederlandse rijksoverheid met de cultuur*; Reeks Voorstudies WRR, nr. 73; Den Haag Sdu Uitgeverij, 1992, blz. 33 e.v.

- pluriformiteit als algemeen geldend uitgangspunt; een specifieke institutionele uitwerking van dit beginsel, zoals de Nederlandse verzuiling, kent Duitsland evenwel niet; in bestuurlijke zin krijgt in Duitsland vooral de regionaal bepaalde pluriformiteit gestalte;
  - het beginsel dat een democratische overheid in haar steun geen politiek-democratische maatstaven, zoals de smaak van de meerderheid, moet hanteren, maar wel professionele, aan de cultuur zelf ontleende kwaliteitscriteria.
- b. Ook de verschuiving in beleidsdoelen in de verschillende na-oorlogse decennia is in Nederlandse en, meer algemeen, in Westeuropese ogen goed herkenbaar. Eigen Duitse trekken komen naar voren in de belangrijke compenserende functie van cultuur in de naoorlogse wederopbouw en in de angst dat activerend beleid de overheidsneutraliteit in gevaar brengt. Ook lijkt het op zijn minst waarschijnlijk, mede gezien de genoemde uitlatingen van Wiesand, dat in Duitsland de nadruk meer ligt op de traditionele, hoogwaardige kunstuitingen dan in ons land, in het bijzonder bij de podiumkunsten; het in Duitsland prominente idee van Hochkultur versterkt dit vermoeden.
- De in de jaren zestig en zeventig ook door bewindslieden in ons land gebezigde stelling dat de overheid door haar ondersteunde culturele instellingen en activiteiten de maat mag nemen van ‘maatschappelijke relevantie’, heeft toen in de Duitse discussie kennelijk geen grote rol gespeeld. Een dergelijke utilitaire redenering valt ook buiten de Duitse conceptie van Hochkultur. Ook het sterk sociale element dat zeker het vroegere Nederlandse kunstbeleid typeerde – men denke aan de Nederlandse BKR-regeling die in de jaren tachtig werd opgeheven –, is in Duitsland duidelijk minder aanwezig.
- c. De stelling dat de Duitse cultuurpolitiek bestuurlijk gekenmerkt wordt door de regionale Kulturhoheit, is eenzijdig. Op federaal niveau wordt een breed juridisch kader uitgezet en de belangrijke rol van gemeenten is evident. De gezaghebbende Duitse jurist Pappermann stelt zelfs dat de deelstaten de plicht hebben hun Kulturhoheit zoveel mogelijk met de gemeenten te delen. De gemeenten hebben vervolgens de plicht en zijn het best in staat om het beleid in samenwerking met burgers en het pluriforme patroon van particuliere instellingen vorm te geven<sup>21</sup>. Beginselen van federalisme, decentralisatie, subsidiariteit en pluriformiteit worden aldus met elkaar verbonden. Het patroon van *geleding* is zowel zichtbaar in de relatie tussen de verschillende overheidsniveaus als in de verhouding tussen overheid en instellingen. In beide relaties hebben de acties geen elkaar uitsluitende, maar een wederzijds aanvullende rol.
- Het verschil met Nederland lijkt vooral hierin te liggen dat, gezien de specifieke manier waarop in ons land traditioneel aan de culturele pluriformiteit institutioneel is vorm gegeven, binnen de overheid het bestuurlijk zwaartepunt is gelegen op het centrale niveau. Zeker het onderwijs-, omroep- en kunstbeleid zijn in ons land veel centralistischer, waarbij overigens niet alleen aan de rijksoverheid moet worden gedacht maar ook aan de landelijke organisatie van de instellingen.
- d. De verticale en horizontale coöperatie – samenwerking tussen overheden van dezelfde en van verschillende bestuurslagen – verschilt wellicht vooral in die zin van die in ons land dat de samenwerking in Duitsland minder vrijblijvend is. Het instituut waarbij overlegorganen van lagere overheden een gezamenlijke beleidslijn uitzetten die in materiële zin in hoge mate bindend is, kennen wij minder.
- De combinatie van verticale en horizontale coöperatie geeft in ieder geval reële mogelijkheden voor beleidscoördinatie, waar klassieke scheidingen die de bevoegdheden tussen overheden afbakenen – zoals die tussen economie en cultuur – door maatschappelijke ontwikkelingen wat achterhaald zijn. Het nadeel van deze coördinatie ligt zeker in Nederlandse ogen vooral in de hoge bestuurlijke complexiteit en dito bestuurslasten. Ook de mogelijkheid om

<sup>21</sup>] AGB-European studies, op. cit., blz. 15.



in internationaal verband slagvaardig te opereren wordt bij dergelijke constructies verkleind. In de twee volgende hoofdstukken worden hiervan voorbeelden gegeven.

- e. De door veel rechtssociologen geconstateerde sterke juridificatie van het Duitse overheidsbeleid komt zeker op het terrein van kunst en cultuur in enge zin eerder tot uiting in de doorwerking van rechtsbeginselen dan in omvangrijke wetgeving<sup>22</sup>. Het beginsel dat cultuurzorg een overheidsplicht is en het principe van gemeentelijke autonomie leiden er tezamen toe dat gemeenten cultuurzorg zien als 'freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe'. Wetten die gemeenten formeel dwingen, worden niet nodig geacht<sup>23</sup>.

- f. Het eigen karakter van het Duitse cultuurbeleid kan ook verhelderd worden door een globale vergelijking te maken met dat van Frankrijk.

Op het abstracte niveau van de algemene beleidsdoelen en uitgangspunten is er zeker vanaf de jaren zestig niet veel verschil tussen Frankrijk en andere Westeuropese landen, zo komt uit een rapport van Europese experts naar voren<sup>24</sup>. Cultuurbehoud, erkenning van de inhoudelijke vrijheid van cultuur en kunst en sociale en geografische spreiding van cultuur zijn ook in Frankrijk geldende doelen en uitgangspunten. Wel kent Frankrijk een specifieke historische uitgangspositie, in het bijzonder bij de geografische spreiding, gezien de traditionele dominantie van Parijs.

De grote verschillen tussen Frankrijk enerzijds en Duitsland en Nederland anderzijds zijn vooral van institutionele aard, zowel in de relatie tussen overheid en maatschappij als tussen de overheidslagen. In beide relaties heeft de nationale minister van Cultuur in Frankrijk een dominante positie, niet alleen als initiator maar ook als beschermer van de inhoudelijke vrijheid van kunst en cultuur, vooral op het regionale en lokale niveau. Het Franse beleid gericht op regionale en lokale cultuurspreiding, krijgt niet zoals in Duitsland bestuurlijk vorm in een zware juridische erkenning van de eigen verantwoordelijkheid van lagere overheden, maar blijft in hoge mate onder de nationale regie vallen.

In beleidsinhoudelijk opzicht onderscheidt het recente Franse beleid zich vooral in een grotere overheidsaandacht voor vormen van cultuur die buiten het traditionele elitaire cultuurbegrip, de Duitse Hochkultur, vallen, zoals pop-music, strips, mode en kookkunst. Ook de bevordering van de eigen nationale culturele industrie is in Frankrijk een belangrijke prioriteit van overheidsbeleid, zoals in hoofdstuk 7 en 8 naar voren zal komen.

<sup>22</sup>] Zie hierover: E. Blankenburg, 'Zuinig met recht. De Nederlandse rechtscultuur in vergelijking met de Westduitse'; *Mens en Maatschappij*, 68e jrg. nr. 1, '93, blz. 6.

<sup>23</sup>] AGB-European studies, op. cit., blz. 26.

<sup>24</sup>] *Cultural policy in France*, Council for Cultural Cooperation, Council of Europe; Straatsburg, 1991, blz. 187 e.v.



## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de nadruk gelegd op onderwijs en wetenschappen in het algemeen en op het hoger onderwijs en op de fundamentele wetenschapsbeoefening die aan de universiteiten plaatsvindt in het bijzonder. Bij het hoger onderwijs komen zowel de zogenaamde Fachhochschulen, vergelijkbaar met het Nederlandse h.b.o., als de universiteiten aan de orde. De centrale thema's van deze studie worden in dit hoofdstuk behandeld aan de hand van de vier volgende vragen. Welke verschuivingen zijn er onder invloed van de internationalisering bij de hierna volgende drie facetten van het binnenlands onderwijsbeleid opgetreden: de bestuurlijke structuur, de structuur van de instellingen en de inhoudelijke vragen. Daarna wordt dezelfde vraag nog eens gesteld ten aanzien van onderwijs en wetenschappen als onderdeel van het klassieke buitenlands cultuurbeleid. Deze vier vragen worden behandeld in vier afzonderlijke paragrafen.

## 6.2 De verdeling van bevoegdheden binnen de overheid

### 6.2.1 De geldende regeling

De onderwijscompetentie binnen de overheid in Duitsland is fundamenteel anders geregeld dan in Nederland. In Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor het onderwijs, voor zover het een overheidszaak is, in hoofdzaak bij de rijksoverheid; in Duitsland voornamelijk bij de deelstaten. De voormalige Westduitse BRD was een federatie van elf deelstaten. In de vroegere DDR gold daarentegen een nationaal-dirigistisch en centralistisch regime. Thans bestaat de federatie uit 16 deelstaten. Op het terrein van het onderwijs is het onderwijsregime van de voormalige BRD nu op heel Duitsland van toepassing. Daarom wordt hieronder alleen uiteengezet, hoe in de BRD na 1945 dit stelsel gestalte heeft gekregen.

De federale Grondwet geeft een algemeen kader voor het onderwijsbeleid in geheel Duitsland. Het onderwijsartikel 7 regelt onder meer de levensbeschouwelijke aspecten van de onderwijsvrijheid en legt het recht vast om particuliere instellingen voor bijzonder onderwijs op te richten.

Het onderwijs als sociaal grondrecht dat de overheid tot inspanningen verplicht, is te vinden in de constituties van de deelstaten.

Daarnaast wordt in artikel 12 van de federale Grondwet alle Duitsers de vrije keuze van de plaats, waar zij onderwijs willen volgen, gegarandeerd<sup>1</sup>.

De wetgevende, uitvoerende en controlerende bevoegdheden van de overheid op cultuurpolitiek terrein, de Kulturhoheit, waartoe het onderwijs behoort, zijn primair voorbehouden aan de afzonderlijke deelstaten. Dit volgt indirect uit artikel 30 en 70 van de Grondwet, krachtens welke de deelstaten bevoegdheden hebben, tenzij de federale Grondwet anders bepaalt. Dit laatste is, zoals we zullen zien, voor het onderwijs maar ten dele het geval. De deelstaten kunnen bepaalde taken aan nog lagere overheden en dan met name aan de stedelijke overheden overlaten.

In principe is er daarom in Duitsland sprake van zestien onderwijssystemen.

<sup>1</sup>] M. Abelein, *Deutsche Kulturpolitik, Dokumente*; Düsseldorf, Bertelsmann Universitätsverlag, 1980, blz. 50.

Hierop aanvullend zijn op deelstaatoverstijgend niveau structuren ontwikkeld om de onderwijsontwikkelingen en het dienaangaande gevoerde beleid in de verschillende deelstaten te coördineren en op elkaar af te stemmen. Dit is nodig, omdat artikel 11 en 12 van de Grondwet de burger het recht geven zich in geheel Duitsland vrij te vestigen, zelf de plaats van beroepsuitoefening en, zoals gezegd, de plaats van onderwijs en opleiding te kiezen <sup>2</sup>.

Men onderscheidt hierin een drietal coördinatiestructuren.

In de eerste plaats is er sprake van samenwerking tussen de deelstaten. Sinds 1948 fungeert er een 'Ständige Konferenz der Kulturminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland' (KMK). De federale overheid is hier niet in vertegenwoordigd. Er is eenstemmigheid tussen de ministers van de deelstaten vereist. In de KMK komen bovenregionale onderwijsvraagstukken zoals de hoofdstructuur van het onderwijssysteem, hoofdlijnen van leerplannen, diploma's en de wederzijdse erkenning daarvan tussen deelstaten aan de orde. De KMK heeft twee instrumenten tot zijn beschikking: juridisch bindende verdragen en beleidsafspraken tussen deelstaten. Het coöperatieve element van het federalisme in de zin van een combinatie van autonomie en van samenwerking tussen deelstaten komt met name in deze 'Konferenz' tot uiting.

In de tweede plaats bestaat er een federaal wettelijk kader. Vanaf het begin van de BRD heeft de federale overheid bevoegdheden op het terrein van beurzen, de promotie van wetenschappelijk onderzoek, de beroepsopleiding binnen het bedrijfsleven en de bezoldiging van de leerkrachten. Daarnaast geeft de Grondwet in artikel 75, lid 1 en 1a, de federale overheid een bevoegdheid om kaderwetten te maken voor de rechtspositie van personen die op lokaal, regionaal of federaal niveau werkzaam zijn in de openbare dienst en met betrekking tot algemene principes van hoger onderwijs <sup>3</sup>.

In de derde plaats is er sprake van samenwerking tussen de federale overheid en de deelstaten. Samen met de deelstaten houdt de federale overheid zich bezig met planning en herstructurering van instellingen van het hoger onderwijs. Deze samenwerking wordt voorgeschreven door artikel 91a lid een van de Grondwet. Voor het overig onderwijs geeft artikel 91b van de Grondwet de federale overheid en de deelstaten de facultatieve bevoegdheid om samen te werken, met name bij instellingen van bovenregionale betekenis.

De Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) is het orgaan waarin deze samenwerking tussen federale en regionale overheden gestalte krijgt.

Als eigen externe adviesorganen van deskundigen functioneren daarnaast ten behoeve van de federale overheid de Bildungsrat en Wissenschaftsrat.

Zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven, is er op federaal niveau geen ministerie voor cultuur. Wel bestaat er sinds 1969 een Bondsministerie voor onderwijs en wetenschap <sup>4</sup>.

Het onderwijsbudget van de gehele BRD, dat in 1987 91,6 miljard DM bedroeg, wordt voor driekwart door de deelstaten gedragen. De gemeenten dragen ongeveer 17 procent bij, de Bond 8 procent.

## 6.2.2 Overwegingen en discussies

Na 1945 werd, zoals reeds opgemerkt, voor een federale gelede structuur gekozen, waarbij voor het culturele terrein, waartoe het onderwijs gerekend wordt, het zwaartepunt kwam te liggen op het regionale en lokale niveau. Vóór alles moest een sterke centrale overheid ontbreken, opdat er geen parallel

<sup>2</sup>] C. Führ, *Schulen und Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland*; Bonn, Inter Naciones, 1988, blz. 31.

<sup>3</sup>] *Deutsche Kulturpolitik, Dokumente*, op. cit., blz. 51 e.v.

<sup>4</sup>] C. Führ, op. cit., blz. 35.

getrokken kon worden met de cultuurpolitiek van het Reichsministerium Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung van de Nazi's.

De liberale FDP heeft zich vanaf het begin van de jaren vijftig sterk gemaakt voor een zwaardere rol van de federale overheid op het terrein van onderwijs en wetenschap en voor de oprichting van een Bondsministerie van onderwijs en wetenschap. Vanaf 1969, toen dit Bondsministerie er was, willen de liberalen de overheidsverantwoordelijkheid voor het gehele schoolwezen in belangrijke mate bij de federale overheid leggen. Zij blijven aan dit streven nog steeds vasthouden. De christen-democraten en de sociaal-democraten zijn daarentegen voor handhaving van het huidige, meer decentrale regime.

Aan het eind van de jaren zestig weerklonk ook in de onderwijssector zelf een steeds sterkere roep om een grotere federale bevoegdheid en om meer centrale maatregelen voor vooral het hoger onderwijs.

Vanaf de jaren zeventig behoren planning en herschikking van de instellingen van hoger onderwijs, als uitvloeisel van dit streven, mede tot de bevoegdheden van het federale ministerie.

De voorspelde terugloop van de studentenaantallen speelt in de huidige tijd bij deze planning een belangrijke rol. Dit leidt tot spanningen tussen de deelstaten en de federale overheid, aangezien de deelstaten binnen hun grenzen een zo'n breed mogelijk aanbod aan hoger onderwijs willen in stand houden en zich tegen inkrimpingen van de voorzieningen verzetten. Het eerst aan de beurt om te sluiten zijn de leraaropleidingen. Voor sommigen is dit reeds een feit.

Ook op het punt van de organisatie van de Duitse inbreng in EG-verband zijn spanningen voelbaar bij de afbakening van bevoegdheden tussen het federale niveau en de deelstaten. De Grondwet schrijft, zoals gezegd, de bevoegdheden op het onderwijs- en in mindere mate op het wetenschapsterrein overwegend toe aan de deelstaten. Daarentegen legde dezelfde grondwet tot 1992 alle bevoegdheden op buitenlands politiek gebied bij de federale overheid. Het recht om verdragen te sluiten ligt bij de Bond (artikel 73 Gw.). Voor zover een verdrag ingrijpend is voor de verhoudingen in een bepaalde deelstaat, moet deze deelstaat gehoord worden voordat het verdrag wordt afgesloten.

De institutionele 'polen', waartussen deze spanning tot uiting kwam, zijn het ministerie van Buitenlandse Zaken met zijn cultuurpolitieke afdeling en de eerder genoemde KMK. In de Lindauer-afspraken (1957) heeft men de procedures van overleg tussen federatie en deelstaten op dit terrein nog wat verfijnd. Maar de spanning bleef. Al vanaf 1978 klaagde de KMK over de niet-toereikende deelname van de deelstaten aan de beraadslagingen in het kader van de Europese gemeenschap<sup>5</sup>. De deelstaten zagen hun Kulturhoheit bedreigd door 'Brussel'. Daarom dreigden zij niet in te stemmen met het Verdrag van Maastricht.

De spanningen op dit terrein liepen nog verder op, omdat de minister van O en W Ortleb, een uit Oost-Duitsland afkomstige liberaal, de federale overheid meer bevoegdheden wilde geven op dit beleidsterrein om in Europees verband krachtiger op te treden. Het geldende decentrale model vond hij hiertoe minder geschikt. De 'federalisten' wierpen hem Oostduits centralistisch (niet democratisch) denken voor de voeten<sup>6</sup>.

In 1992 bij de ratificatie van het verdrag van Maastricht en bij de hiermee samenhangende grondwetsherziening is een compromis tot stand gekomen. Als het onderwerpen van EG-beleid betreft, die krachtens de Duitse Grondwet

<sup>5</sup>] J. Raschert, 'Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus. Die Entwicklung der länderübergreifenden Planung und Koordination des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland' in: *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland*; J. Baumert, A. Leschinsky, J. Naumann e.a.; Hamburg, Rowohlt, 1980, blz. 203-208.

<sup>6</sup>] J. Jank, 'Hochschulen als Element der Landesentwicklung'; *Deutsche Universitätszeitung*, 17 februari 1991, nr. 3, blz. 20, 21; G. Barkleit, 'Keimzelle für die Erneuerung'; *Deutsche Universitätszeitung*, 12, 17 juni 1992, blz. 16, 17.

onder de competentie van de deelstaten vallen, hebben deze laatsten in het buitenlands beleid een directe medezeggenschap.

### 6.2.3 Conclusies

In Nederland ligt de overheidsverantwoordelijkheid voor onderwijs in hoofdzaak bij de rijksoverheid; in Duitsland voornamelijk bij de deelstaten.

Het motief in Duitsland ten gunste van een meer decentrale, regionale cultuurpolitiek, was en is vooral gelegen in het feit dat tijdens het nationaal-socialisme sprake was van een uitgesproken centralistische en dirigistische cultuurpolitiek.

In de jaren zestig en zeventig viel er een lichte neiging tot verschuiving te constateren op met name het terrein van het hoger onderwijs in bevoegdheden van het decentraal niveau naar het centraal niveau. De oprichting in 1969 van het Bondsministerie voor Onderwijs en Wetenschappen is hiervan het beste voorbeeld.

Vooraf rond 1990 waren spanningen voelbaar in de afbakening van de bevoegdheden tussen de federale overheid en de deelstaten in relatie met het toenemend belang van het EG-beleid, ook op klassieke terreinen van binnenlands beleid zoals onderwijs en cultuur. Enerzijds dreigden de deelstaten niet in te stemmen met het Verdrag van Maastricht, omdat hun inbreng niet toereikend was. Anderzijds wilden de opeenvolgende ministers van O en W de macht van hun ministerie versterken in het licht van 'Europa'.

In feite heeft 'Brussel' in Duitsland een aantal bestuurlijke vragen opgeroepen, die in de gedecentraliseerde eenheidsstaat van Nederland minder zwaar wegen. Uiteindelijk kwam er in 1992 een compromis. Dit gaf de deelstaten een gedifferentieerd medebeslissingsrecht in de opstelling van de Duitse overheid in EG-aangelegenheden, dat afhangt van de zwaarte van de binnenlandse bevoegdheid van de deelstaten op het betreffende terrein. Deze bevoegdheid is, zoals gezegd, op het terrein van onderwijs groot.

## 6.3 De institutionele structuur

### 6.3.1 De wettelijke structurering

De federale Grondwet, met name artikel 7 en artikel 12 (zie vorige paragraaf) en de federale wet inzake de beginselen van het hoger onderwijs geven een algemeen kader, waarbinnen de deelstaten hun onderwijsbestel kunnen regelen, waarbij zij uiteraard voor het lager- en voortgezet onderwijs de meeste vrije ruimte hebben.

De meeste grondwetten van de deelstaten geven in aanvulling op het federale recht eveneens beginselen die de overheden op het betreffende grondgebied als richtlijn moeten hanteren in hun onderwijsbeleid en nadere regelgeving. Een belangrijk beginsel is hierbij de overheidsplicht om een ieder het sociaal grondrecht op vorming en onderwijs te garanderen, overeenkomstig zijn/haar begaafdheid<sup>7</sup>. Andere beginselen betreffen de doelen waarop het onderwijs zich moet richten, waarbij met name de christelijke en humanistische cultuurwaarden worden genoemd<sup>8</sup>.

Gegeven de vrijheid van wetenschap en onderzoek wordt in de constituties van de meeste deelstaten het recht op zelfbeheer van de instellingen van hoger onderwijs nog eens uitdrukkelijk vastgelegd<sup>9</sup>.

<sup>7</sup>] Zie o.a. art. 11 van de Grondwet van de deelstaat Baden-Württemberg, art. 128 van de Grondwet van Beieren, art. 8 van de Grondwet van Nordrhein-Westfalen; M. Abelein, *Deutsche Kulturpolitik, Dokumente*, op. cit., blz. 52 e.v.

<sup>8</sup>] Zie art. 16 van de Grondwet van Baden-W, art. 131 van de Grondwet van Beieren en art. 7 van de Grondwet van Nordrhein-W; *Deutsche Kulturpolitik, Dokumente*, op. cit., ibidem.

<sup>9</sup>] Zie voor Baden-W art. 20, voor Beieren art. 138 en voor Nordrhein-W art. 16; *Deutsche Kulturpolitik, Dokumente*, op. cit., ibidem.

Binnen dit raam heeft de lagere wetgeving van de deelstaten in principe betrekking op alle aspecten van het onderwijs, zoals schoolorganisatie (structurele vormgeving van het onderwijs; externe differentiatie in het onderwijs), onderwijsinhoud (leerplannen en richtlijnen betreffende de eindniveaus van de diverse onderwijstypes), overgangsregelingen binnen de scholen alswel tussen de scholen, de vaststelling van verhoudingen tussen leerkrachten en leerlingen, enz.

De, met name financiële, zorg voor de materiële voorzieningen (huisvesting en onderhoud) van het lager en voortgezet onderwijs behoort over het algemeen tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De directe zorg voor de personele voorzieningen is een zaak van de deelstaat <sup>10</sup>.

Universiteiten en andere instellingen van hoger onderwijs worden òf als openbare instelling door de deelstaten bestuurlijk in stand gehouden òf als bijzondere instelling door de deelstaten bekostigd. Gegeven de autonomie van deze instellingen beperkt de wetgeving zich tot het aangeven van een hoofdstructuur; van een directe overheidsregeling van de onderwijscurricula is bijna geen sprake. Ook bij de financiering van onderzoek door de deelstaten en de federale overheid wordt de wetenschappelijke vrijheid uitdrukkelijk gerespecteerd.

Zoals in de vorige paragraaf vermeld, is de planning van instellingen van hoger onderwijs, ook financieel sinds 1969 een gezamenlijke taak van de federale overheid en van de deelstaten. Vanaf de jaren tachtig ligt bij deze planning vooral het accent op een verdere herschikking en inkrumping van het netwerk van voorzieningen en worden nieuwe hogescholen en universiteiten alleen nog in grensgebieden en in dichtbevolkte gebieden opgericht.

Het coöperatieve element van het federalisme op het niveau van de instellingen komt vooral tot uiting in de geformaliseerde samenwerking van de rectoren van de universiteiten: de Hochschulrektorenkonferenz (HKK).

### 6.3.2 Overwegingen en discussies

Sinds de tweede helft van de 19e eeuw werden er in Duitsland voor specifieke scholing gespecialiseerde instituten opgericht die gelijkwaardig werden geacht aan de klassieke universiteit. Naast de universiteiten, die een breed scala aan studierichtingen verzorgden, ontstond zo een nieuw type universiteit, die meer het karakter had van een grote faculteit. Een goed voorbeeld hiervan vormen de technische universiteiten of hogescholen en de economische universiteiten of hogescholen.

Deze ontwikkeling zette zich voort tot het midden van de jaren zestig van deze eeuw. Sindsdien woedt er een debat over de herstructurering van het hoger onderwijs. Een belangrijke aanleiding tot dit debat vormde de sterke groei van het aantal studenten. Als een van de uitkomsten van dit debat kwam het aan eind van de jaren zeventig in het bijzonder het hoger beroepsonderwijs van de grond. Daarnaast werd het idee geboren van de 'Gesamthochschule'. Dit is een instelling, waar zowel universitair als hoger beroepsonderwijs gegeven zou worden. Elf van deze instellingen werden opgericht, maar men is nooit overgegaan tot integrale invoering van dit systeem. De voornaamste hindernis hiervoor werd gevormd door het verzet van de universiteiten. Zij vreesden dat hierdoor hun wetenschappelijk taakstelling en reputatie in het gedrang zouden komen en zij waren bang voor een relatieve vermindering van de wetenschappelijke faciliteiten voor de faculteiten.

Aan het eind van de jaren zeventig kwam voor het eerst het denkbeeld op van een duidelijkere, ook officieel vastgelegde classificatie van universitaire instellingen.

<sup>10]</sup> A.L. Heinink e.a., *Basisvorming in het buitenland*; WRR, Reeks Voorstudies en achtergronden nr 53; Den Haag Staatsuitgeverij, 1986, blz. 31.

Sommige experts waren van mening dat er tussen universiteiten nogal wat feitelijke verschillen bestonden ten aanzien van kwaliteit en reputatie. Deze verschillen zouden ook in de formele structuur tot uiting moeten komen. De voorlopige eindconclusie van dit debat hield een verwerping van dit voorstel in; alle universiteiten moesten de mogelijkheid behouden om een kwalitatief gelijkwaardig aanbod te kunnen leveren. Het motief was dat de ruime keuzemogelijkheden van de studenten gehandhaafd dienden te worden.

Het idee van een studietijdverkorting, die met name gunstig zou uitwerken voor begaafde studenten, viel evenmin in vruchtbare bodem. De universiteiten vreesden voor een verlaging van de kwaliteit; de universitaire werknemers vreesden voor aantasting van hun beroepsvooruitzichten.

In het begin van de jaren tachtig kwam de discussie opnieuw op gang. In navolging van onder meer het Nederlandse model werd een eventuele invoering van de twee-fasenstructuur voorgesteld, die de studietijd zou moeten bekorten en het aantal studenten zou beperken. Vanuit het idee dat een kortere studieduur in Duitsland geen overbodige luxe is, leek dit zeer aantrekkelijk. Deze discussie verzandde doordat met name door de professoren gevreesd werd voor de aantasting van de kwaliteit van de wetenschappelijke studie.

In 1983 verwierp de coalitie van liberalen en christen-democraten het idee van de twee-fasenstructuur en begon zij een politiek te propageren van differentiatie en vrije competitie tussen universiteiten. Op basis van het marktprincipe moesten de universiteiten meer onderling kunnen wedijveren bij het werven van onderzoeksfondsen en meer onderling kunnen concurreren door het scheppen van een aanbod van speciale 'excellente' cursussen. De kaderwet hoger onderwijs werd vervolgens in deze zin herzien. Marktverruiming en deregulering vormden hierbij centrale begrippen en aan de instellingen werd een grotere autonomie toegekend.

Een probleem van een andere orde is het feit dat op de universiteiten het onderwijs nog steeds relatief verwaarloosd wordt. Vóór alles geldt nog steeds dat een universiteit zich moet profileren door excellent onderzoek. Onderwijs wordt beschouwd als een noodzakelijk kwaad <sup>11</sup>.

In de jaren negentig lijken de problemen steeds groter te worden. Bondskanselier Kohl zelf luidde de alarmklok in de Frankfurter Allgemeine Zeitung van 30 maart 1992 met de centrale vraagstelling: 'wat te doen om Duitslands positie als leidend en tegen de concurrentie opgewassen industrieland in de toekomst te behouden'? Belangrijke ontwikkelingen in dit kader acht hij de Europese eenwording enerzijds en de gang van zaken in Midden- en Oost-Europa anderzijds.

De beantwoording van deze vraag van economisch beleid zoekt hij in eerste instantie in de verbetering van het onderwijs. In zijn visie is onderwijs niet alleen een individueel ontwikkelingsproces, maar ook een beroepsmatige kwalificering en juist om deze laatste reden in de huidige maatschappij van belangrijke economische betekenis. Hij vraagt zich daarom af of het Duitse onderwijssysteem opgewassen is tegen de toekomst en ziet daarin toch wel enige knelpunten. Hoewel hij het feit toejuicht dat zich in de BRD een enorme onderwijsexplosie heeft voltrokken, acht hij in de eerste plaats de universiteiten overbelast: er zijn in verhouding tot het personeel veel te veel studenten. Daarnaast ontwikkelt het duale beroepsonderwijs (een vorm van beroeps-onderwijs, met name buiten de universiteiten, die gekenmerkt wordt door een combinatie van werken en leren) zich in een richting die juist niet beoogd is. Dit onderwijs laat bovendien een ongewenste teruggang van studenten zien.

Bij de signalering van het probleem van overbelasting staat Kohl niet alleen. Ook de Hochschulrektorenkonferenz heeft de alarmklok geluid. Deze constateert dat door het te grote aantal studenten de universiteiten op het terrein van onderzoek en onderwijs niet voldoende meer kunnen presteren. Ook financiële injecties van miljarden per jaar lossen dit knelpunt niet op.

<sup>11</sup>] U. Teichler, *Changing patterns of the higher education system*; Londen, Jessica Kingsley Publishers, 1988, blz. 38-43.



Volgens Kohl is een van de oorzaken van de overbelasting de lange studietijd bij de universiteiten. Gemiddeld zijn de studenten 29 jaar, als ze hun studie afsluiten en de arbeidsmarkt betreden. Dit is laat vergeleken met de andere Europese landen, waar men veel eerder gaat werken. Dit wordt niet goed geacht voor de Duitse concurrentiepositie. Ook belasten zo lang studerende mensen de samenleving. Studenten moeten in vier à vijf jaar hun studie voltooien, zodat zij op hun 25e of 26e aan het werk kunnen. Op die leeftijd hebben de Duitse abiturienten nog een gelijkwaardige concurrentiepositie met de abiturienten uit de omringende landen. Onderzoek van de Wetenschapsraad wijst bovendien uit, dat waar de efficiëntie toeneemt en de studietijd verkort wordt, de resultaten niet verslechteren, integendeel.

Daarom moeten studie-efficiëntie en onderzoeksprestaties elementen worden in de concurrentie tussen de Duitse instellingen van hoger onderwijs. Dat vraagt een mate van autonomie, die niet in vrijblijvendheid ontaardt. De zelfstandigheid van de hogescholen moet in financiële en organisatorische zin versterkt worden, zodat ze zich in onderlinge concurrentie beter kunnen profileren.

Ten aanzien van het tweede probleem, de ontwikkelingen binnen de duale beroepsopleiding, merkt Kohl het volgende op. De Duitse duale beroepsopleiding wordt binnen Europa als voorbeeldig gezien. Deze vormt een fundament voor het Duitse economische succes. Maar het aantal leerplaatsen is verminderd en een groot aantal ervan is al enige jaren onbezet gebleven. Als deze ontwikkeling zich voortzet, zal de behoefte aan vakbekwame mensen niet meer gedekt worden. Daarom moet de uitwisseling tussen instellingen voor hoger onderwijs en deze vorm van onderwijs beter worden. Het beroepsonderwijs moet attractiever worden door goede vakmensen toegang te geven tot een studie, ook zonder diploma. Andersom kan het duale beroepsonderwijs mensen met een hoog gekwalificeerd schooldiploma opnemen als vooruitzichten in het werk en voor verdere studie goed zijn.

Ten slotte is Kohl van opvatting dat ook de studietijd aan het gymnasium verkort kan worden, aangezien scholing en opleiding niet meer in een keer voor dertig à veertig jaar te verwerven zijn. De volwasseneneducatie zal daarom steeds belangrijker worden.

In een vergelijking tussen het hoger onderwijs in elf westerse landen concluderen onderzoekers van het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid (CSHOB) van de Universiteit van Twente, dat de Duitse Fachhochschulen en universiteiten in problemen verkeren. Meer dan in andere landen zijn deze problemen ontstaan, doordat niet tijdig is geanticipeerd op de sterk vergrote maatschappelijke vraag. Dit wordt geïllustreerd door de volgende feiten: er zijn ruim 1,7 miljoen studenten en slechts 900.000 opleidingsplaatsen; de studenten doen veel te lang over hun studie. Er zijn te weinig academici beschikbaar die voldoen aan de eisen van de arbeidsmarkt. De oorzaak van de problematiek schrijven zij toe aan de autonomie van de Duitse hoogleraren. Wij verwijzen voor het ontstaan hiervan naar de volgende paragraaf. Pogingen van de Duitse overheid om iets te doen aan de structuur van het universitaire onderwijs zijn met name op die autonomie vastgelopen <sup>12</sup>.

### 6.3.3 Conclusies

Reeds dertig jaar durende debatten over de structuur van het hoger onderwijs in Duitsland hebben geen oplossing noch nieuwe vormen geboden. De in Duitsland traditioneel hoog geachte professionele autonomie van onderwijsgevend en wetenschappers speelt hier overduidelijk een rol. De problemen in het hoger onderwijs zijn verergerd. Er komen te weinig academici beschikbaar,

<sup>12</sup>] CSHOB: Higher education policy in international comparative perspective; in: Q. van Koolwijk, 'Universiteit verliest overal de slag met het hoger beroepsonderwijs; NRC Handelsblad, 10-9-92.

die aansluiten op de eisen van de arbeidsmarkt, de studieduur is te lang, de afgestudeerden zijn te oud en er zijn 800.000 studieplaatsen (bijna de helft!) gezien de reële vraag te kort in het hoger onderwijs.

Internationaal gezien, zo constateert het CSHOB, loopt Duitsland nu achter als het gaat om de structuur van zijn onderwijsbestel. In internationaal economisch perspectief wordt dit ook in Duitsland als bedreigend ervaren voor Duitsland's concurrentiepositie.

In Nederland is men ruim tien jaar geleden wel overgegaan tot herstructurering van het hoger onderwijs. De invoering van de twee-fasenstructuur, de voorwaardelijke financiering en de fusieoperatie in het h.b.o. leidden in de jaren tachtig tot een modernisering van het Nederlands hoger onderwijs. Wat dit betreft lijkt Nederland volgens genoemd Centrum beter toegerust om in te spelen op de toenemende internationalisering. Het is de vraag of Duitsland onder druk van de internationalisering er toe zal overgaan om structuurveranderingen in het hoger onderwijs door te voeren.

## 6.4 Inhoud en doelstellingen van het (hoger) onderwijs

### 6.4.1 Historische en recente ontwikkelingen

Van 1809 tot 1810 was Wilhelm von Humboldt minister van Onderwijs in Pruisen. Zijn denkbeelden vormden een voorbeeld voor zijn opvolgers, de andere Duitse staten en zelfs voor diverse landen in Europa. Humboldt was als 'Neu-humanist' voor een onderwijssysteem, waarin vóór alles de individuele burger zijn capaciteiten volledig zou moeten kunnen ontplooiën en zich zou moeten kunnen vormen tot een beschaafde burger door zich de waarden van de Westerse, humanistische cultuur eigen te maken. Het basispakket van deze 'Bildung' bevatte de vakken wiskunde, talen, geschiedenis, filosofie en kunstzinnige vorming. Hij stichtte in 1810 de Berlijnse universiteit, die een plaats moest zijn voor 'academische vrijheid en eenheid van onderzoeken, doceren en leren' voor alle wetenschappen. Men moest er kunnen studeren zonder inhoudelijke invloed van de staat en zonder dat het praktische nut van een studie voorop stond. Dit type universiteit was naar haar aard slechts geschikt voor een relatief klein aantal studenten. De universiteit was bedoeld als een plaats voor pure wetenschap. Voor op praktische doelen georiënteerd onderzoek en onderwijs was geen plaats. De universiteit diende er pas in tweede instantie toe om studenten voor een beroep op te leiden. Hoewel de 'Neuhumanisten' alle burgers in hun beschouwingen betrokken, hadden slechts weinigen toegang tot de daaraan voorafgaande opleiding, te weten het gymnasium, en de universiteiten. Dit soort onderwijs was in feite alleen weggelegd voor de jongeren die afkomstig waren uit de adel en de opkomende bourgeoisie. Ideaal en werkelijkheid stonden nog ver uiteen. Gezien de huidige maatschappelijke verhoudingen was er toen in feite sprake van een strenge sociale selectie.

Voor meer dan een eeuw zouden deze denkbeelden het opvoedkundig ideaal vormen voor alle Duitse universiteiten.

In de loop van de tijd botste dit ideaal steeds meer met de eisen van de opkomende moderne industriële maatschappij. Als gevolg hiervan werden naast de wiskunde ook natuurwetenschappen in de loop van de 19e eeuw gedoceerd op de universiteiten. Als aanvulling op de traditionele universiteiten kwamen er toen bovendien technische universiteiten, lerarenopleidingen en andere gespecialiseerde colleges.

Na 1945 veranderden de uitgangspunten van onderwijs en onderwijspolitiek. De ook de facto best mogelijke onderwijsmogelijkheden voor *alle* jonge mensen vormden nu het uitgangspunt. Dit beleid, gericht op meer feitelijk gelijke sociale kansen, had effect. De volgende cijfers illustreren dit: In 1950 bezocht 6 procent van de jongeren de universiteit, in 1986 een op de zes. Het absolute aantal studenten in de periode 1970-1986 is gestegen van 511.000 tot meer dan 1.360.000.

Thans tekenen zich twee ontwikkelingen in het beleid af op het gebied van het hoger onderwijs. De eerste, die zowel door de instellingen als door Kohl beoogd wordt, is de uitbouw en de versterking van de Fachhochschulen, het hoger beroepsonderwijs. Deze beleidsontwikkeling moet impulsen geven om Duitslands internationale economische concurrentiepositie te versterken. Deze h.b.o.-instellingen moeten de universiteiten ontlasten en daarnaast mensen opleiden, die ervoor zorgen dat Duitslands positie als leidend en tegen de concurrentie opgewassen industrieland behouden blijft. Met name de studierichtingen van bedrijfseconomie, elektrotechniek en machinebouw en de vakken moderne talen en kennis van de landen moeten uitgebreid worden. Daarnaast moet voor de afgestudeerden van de 'Fachhochschulen' promoveerrecht komen.

De tweede ontwikkeling, die in feite aansluit bij de oude idealen van Von Humboldt, zij het in een nieuwe maatschappelijke context, beoogt een meer selecte toegang tot de universiteiten te bewerkstelligen. Nieuwe criteria van wetenschappelijke kwaliteit en geschiktheid moeten gelden. De Wetenschapsraad zegt in haar aanbevelingen in 1991 dat het de bedoeling is dat 80 procent van de studenten naar de 'Fachhochschulen' gaan en 20 procent naar de universiteit, waardoor deze laatste instelling weer meer een vrijplaats wordt van humanistische vorming en zich met name kan richten op fundamenteel onderzoek<sup>13</sup>.

Het gymnasium in Duitsland maakt een vergelijkbare ontwikkeling door als de universiteiten. In de geest van Von Humboldt werd in 1812 het gymnasium hervormd. Dit schooltype moest toegang tot de universiteit geven. Vakken als talen, wiskunde, filosofie, kunstzinnige vorming en geschiedenis, die Von Humboldt tot de noodzakelijke vorming van de studenten rekende, werden daar onderricht. Natuurwetenschappen en technische vakken werden in de beginperiode buiten beschouwing gelaten.

Het lesprogramma van de hogere klassen van het gymnasium vormt nu al jarenlang het onderwerp van een fel debat, waarin de keuze tussen meer diepgang of een meer oppervlakkige maar wel bredere oriëntatie een belangrijk item is. Zo heeft de overheid al eens geprobeerd om, door het terugbrengen van het aantal verplichte vakken, meer diepgang aan de studie te geven, bijvoorbeeld via keuzevakken als psychologie, rechten of astronomie. Al vrij snel echter regende het klachten in onderwijskringen over het gebrek aan algemene ontwikkeling, de teloorgang van kennis van geschiedenis en literatuur, en het te vroeg beginnen met het naäpen van de universiteit. Uiteindelijk (1989) werden de gymnasiumleerlingen door de overheid verplicht om twee vakken te kiezen uit de trits: Duits, wiskunde en een vreemde taal.

Een veel gehoorde klacht in de onderwijswereld en de pers met betrekking tot het gehele Duitse onderwijs valt ook in de categorie die aangeduid kan worden met de bekende zinsnede dat de 'jeugd van tegenwoordig' niets meer van geschiedenis en literatuur weet. De Kulturministerkonferenz besteedt inmiddels aandacht aan de 'onderwaardering' van deze vakken<sup>14</sup>.

Op het specifieke terrein van het wetenschappelijk onderzoek hebben zich in Duitsland in de loop der tijden afwisselend internationaliserende en sterk nationalistische tendensen voorgedaan.

In de Middeleeuwen zijn ook Duitse universiteiten zeer internationaal georiënteerd geweest en waren zij onderdeel van een breed Europees netwerk van wetenschaps- en onderwijscentra. Latijn was de internationale taal.

Met de Reformatie en de godsdienstoorlogen in de zeventiende eeuw viel dit netwerk uit elkaar. Het nationalisme in de 19e eeuw, dat ook op Duitsland een zware stempel drukte, versterkte deze ontwikkeling nog eens.

<sup>13</sup>] Ulrich Schmitz, 'Die Pyramide schleunigst auf den Kopf stellen'; *Deutsche Universitätszeitung*, 1991, 17 januari, 1-2, blz. 16, 17.

<sup>14</sup>] C. Führ, op. cit., blz. 207.

Vooraf aan het eind van de negentiende en in de eerste helft van de twintigste eeuw, tot 1945, stond de Duitse wetenschap in het teken van het cultureel nationalisme. Men wilde expliciet een wetenschap met een 'eigen' Duits karakter ontwikkelen. Dit streven en het feit dat in de periode 1933-1945 veel geleerden zijn geëmigreerd of omgekomen, hebben zware schade aangericht aan de wetenschap in Duitsland. Uitwisseling en mobiliteit met andere landen verzwakten daardoor. De aansluiting op de internationale kwaliteitsstandaard raakte verloren. Er ontstond een afhankelijkheid van het buitenland, die men juist trachtte te vermijden<sup>15</sup>.

Na 1945 is men dit zich gaan realiseren en sinds de jaren zestig lijkt de Duitse wetenschappelijke positie op internationaal niveau op velerlei vakgebieden weer hoog gewaardeerd te worden. Met name op terreinen van de sociale wetenschappen (Habermas en Dahrendorf), van het fundamenteel onderzoek in de natuurwetenschappen en van de hoogwaardige technologie heeft Duitsland een wereldnaam. Sinds 1984 zijn er dan ook vrijwel jaarlijks Duitse Nobelprijswinnaars op de twee laatst genoemde wetenschapsterreinen.

#### 6.4.2 Overwegingen en discussies

In de Duitse wereld van wetenschap en hoger onderwijs is het debat over de uitgangspunten van Von Humboldt nog steeds actueel. Een aantal belangrijke conclusies volgen hieronder.

Voor een deel staan volgens velen de denkbeelden van Von Humboldt, zeker in hun oorspronkelijke vorm, op gespannen voet met de feitelijke ontwikkelingen in het huidig onderwijs en de huidige maatschappij. Aan de universiteiten overheerst nu het specialisme. Von Humboldt's klassieke ideaal van universeel gevormde geleerden is in deze tijd moeilijk te verwezenlijken.

Daarnaast is thans het hoger onderwijs voor veel grotere groepen bereikbaar en daardoor extensiever en complexer geworden. De toegang tot het onderwijs aan een universiteit wordt nu minder belemmerd door sociaal-economische barrières. Door de ontwikkelingen in de jaren zestig kwamen bovendien de universiteiten uit hun hoge ivoren toren. Voor vele jonge mensen staat thans bovendien de beroepsvoorbereiding en minder de algemene vorming op de voorgrond.

Tevens speelt bij het onderzoek een criterium als maatschappelijke relevantie een steeds grotere rol. Ook hier werd de ivoren toren verlaten. Veel onderzoek speelt in op vragen uit de maatschappij, met name op economisch vlak<sup>16</sup>.

Daarnaast is er een verschuiving in het maatschappelijk gewaardeerd belang van de wetenschappen opgetreden in het nadeel van de geesteswetenschappen. De volgende feiten illustreren deze stelling. De werkloosheid onder afgestudeerden in de geesteswetenschappen is groot. In de voormalige DDR heeft de omwenteling van '89 juist op het terrein van deze wetenschappen, die sterk in het teken stonden van de marxistische ideologie, tot een flinke sanering geleid. Meer dan 80 procent van deze wetenschappers zijn 'abgewickelt' en faculteiten op dit terrein zijn ingrijpend gereorganiseerd.

Andere denkbeelden van Von Humboldt worden in Duitsland evenwel nog steeds actueel geacht. De verbinding van onderzoek en onderricht moet op alle universiteiten gewaarborgd zijn. Ook de vrijheid van wetenschap wordt nog steeds als een belangrijk principe gezien in Duitsland. Het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek aan universiteiten moet gehoorzamen aan de aan de wetenschap zelf ontleende wetten, zowel bij de keuze van de doelen als van de middelen. De wetenschappers moeten een open oor en oog hebben voor eventuele maatschappelijke en economische gebruiksmogelijkheden, maar deze mogen niet vooraf het onderzoeksbeleid geheel bepalen. In deze visie dient de wetenschapper naar buiten openheid en distantie te bewaren.

<sup>15</sup>] Th. Berchem: 'The internationalism of higher education: the German perspective'; in: *Higher Education*, 21, Kluwer, 1991, blz. 297-304.

<sup>16</sup>] Ulrich Schmitz, 'Mittelpunkt für Europas Bildung gesucht'; *Deutsche Universitätszeitung*, 1 februari 1992, nr. 3, blz. 21, 22.

Vooraf in meer praktisch-organisatorische zin worden de klassieke ideeën die met Von Humboldt zijn verbonden, verouderd geacht. De traditionele manier van leiding geven in het hoger onderwijs, waarbij professoren als nevenbaan de instelling beheren, voldoet niet meer.

Het inzicht wint veld dat nieuwe managementinstrumenten een impuls moeten geven aan de doelmatigheid en de prestatiegerichtheid in het hoger onderwijs. Arbeidsspecialisatie en -rationalisering zijn nodig om tot een beter verantwoordde besteding te komen van de publieke gelden die met het hoger onderwijs zijn gemoeid.

Het klassieke organisatie-model van Von Humboldt was in deze visie alleen functioneel bij de vroegere elite-universiteit, maar niet meer bij de huidige instellingen voor hoger onderwijs. In de *Deutsche Universitätszeitung* worden regelmatig gediscussieerd over moderne bedrijfsvoering van universiteiten en hogescholen. Professionele managers worden beslist noodzakelijk geacht. Tussen zelfbeheer en staatsinvloed moet een nieuw evenwicht gevonden worden. De staat moet een kader scheppen dat de vrijheid van wetenschap waarborgt, de studietoelating en -duur regelt en zorgt voor samenhang tussen de instellingen. De instelling moet eigen verantwoordelijkheid hebben bij de oplossing van de problemen<sup>17</sup>.

De Twentse onderzoekers van het CSHOB concluderen in dit verband dat de Duitse universiteiten formeel maar eens afscheid moeten nemen van de aan Von Humboldt ontleende filosofie van directe vervlechting van onderwijs en onderzoek. De 'academische vrijheid', die bedoeld was als garantie voor docenten en onderzoekers om zich vrij te kunnen uiten, is hun ogen vertaald in een autonomie, die onbedoelde en ongewenste neveneffecten met zich meebrengt, zoals te vrijblijvend gedrag<sup>18</sup>.

Van pogingen om te komen tot een wetenschap met een geheel eigen Duits karakter is, zoals gezegd, vanaf 1945 geen sprake meer. Vanaf de jaren vijftig en in versterkte mate vanaf de jaren tachtig ligt in de discussie alle nadruk op de vraag hoe de internationale openheid en de aansluiting op internationale kwaliteitsnormen zo goed mogelijk verwezenlijkt kunnen worden. Daarbij kent men de twee volgende gebieden prioriteit toe. In de eerste plaats West-Europa: de studenten hebben sociale, economische, culturele en talenkennis nodig van deze Europese landen. Verder zijn er de recente ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa: de vraag vanuit deze landen naar wetenschappelijke ondersteuning is groot (zie ook de volgende paragraaf).

Men is van mening dat de internationale mobiliteit van wetenschappers en studenten veel te gering is en dat deze vergroot dient te worden<sup>19</sup>.

### 6.4.3 Conclusies

Sinds het optreden van Von Humboldt in het begin van de negentiende eeuw wordt de tegenstelling tussen de doelstellingen van de onderwijspolitiek – persoonlijke ontplooiing en culturele vorming enerzijds en voldoen aan de behoeften van de maatschappij en de economie anderzijds – in Duitsland als het voornaamste onderwijsvraagstuk beschouwd<sup>20</sup>. In dit kader speelt een nog steeds voortdurende discussie, die het thema 'Allgemeinbildung' betreft. De centrale vraag hierbij is hoe groot de ruimte moet zijn voor algemene vorming in het onderwijs.

<sup>17</sup>] L. Gieseke, 'Markt und Effizienz werden der Maszstab sein'; *Deutsche Universitätszeitung*, 1 juni 1991, nr. 12, blz. 20, 21.

<sup>18</sup>] CSHOB, *Higher education policy in international comparative perspective*; in: Q. van Koolwijk, 'Universiteit verliest overal de slag met hoger beroepsonderwijs', *NRC Handelsblad*, 10 september 1992.

<sup>19</sup>] Th. Berchem, op. cit., blz. 297.

<sup>20</sup>] Bildungspolitik Die Organisation des Bildungswesens; in: *Information zur Politischen Bildung*; 'Was ist Bildungspolitik', Bonn, Universum Verlagsanstalt, 1977, blz. 2.

Thans vindt de opinie weer ingang, dat de universiteit weer een vrijplaats moet worden van fundamenteel wetenschappelijke onderzoek en van humanistische vorming en dat de universiteit ontlast moet worden van het opleiden van grote aantallen studenten tot specialistische bekwaamheid. Toelevering aan directe maatschappelijke en economische behoeften moet in deze visie primair geschieden door de Fachhochschulen (te vergelijken met het Nederlandse Hoger Beroeps Onderwijs). Zo opgevat blijft de Duitse Bildungstraditie ook nu haar waarde behouden.

De traditionele academische vrijheid van onderzoekers en onderwijsgeevenden heeft met name in de ogen van buitenstaanders geleid tot een te grote vrijblijvendheid in academische kringen. De vrijheid werkte contraproductief in de ogen van de verschillende overheden bij het doorvoeren van door hen uit maatschappelijke en economische overwegingen noodzakelijk geachte veranderingen (zie ook vorige paragraaf).

Het karakter van de universiteiten in Duitsland is de afgelopen twee eeuwen sterk veranderd. Ze werden meer algemeen toegankelijk; in plaats van generallisten kwamen er specialisten en er kwam hoe langer hoe meer ruimte voor toegepast onderzoek.

Aan het eind van de vorige eeuw en in de eerste helft van deze eeuw is de internationale oriëntatie van de Duitse wetenschappers sterk verminderd. Na 1945 zijn krachten noch moeite gespaard om de universiteiten aan te laten sluiten op internationale ontwikkelingen en internationale kwaliteitsmaatstaven.

## **6.5 Buitenlands cultuurbeleid op het terrein van onderwijs en wetenschappen**

### **6.5.1 Recente ontwikkelingen**

In deze paragraaf komt het Duitse buitenlandse cultuurbeleid op het specifieke terrein van het onderwijs en wetenschappen aan de orde. In hoofdstuk 4 van deze studie is het beleid op dit punt in algemene zin reeds behandeld.

Ook op het onderhavige terrein richtte (West-)Duitsland zich bij de realisatie van de in hoofdstuk 4 genoemde algemene doelen van buitenlands cultuurbeleid na 1945 in eerste instantie op West-Europa en Noord-Amerika, vanaf de jaren zestig mede op de ontwikkelingslanden en staan sinds 1989 uiteraard Midden- en Oost-Europa in het centrum van de belangstelling. In het bijzonder op deze laatste trend wordt in deze subparagraaf dieper ingegaan.

Reeds in de jaren zeventig werd West-Duitsland zich bewust van het gemeenschappelijk cultureel erfgoed dat Duitsland met de landen van Midden- en Oost-Europa verbond<sup>21</sup>. Vanaf 1989 versterkte zich uiteraard die ontwikkeling.

Ook in deze landen zelf is de vraag naar Duitse, ook culturele hulp bijzonder groot. Met name zijn deze landen geïnteresseerd in het leren van de Duitse taal, in het verwerven van wetenschappelijke informatie uit Duitsland en in Duitse ondersteuning bij de organisatie van het eigen hoger onderwijs.

De cultuurafdeling van het federale departement van Buitenlandse Zaken wil op deze vraag uitdrukkelijk inspelen. Zij ziet deze vraag als onderdeel van een bredere, mondiale heroplevende interesse in de Duitse taal en cultuur. Zij erkent dat hier sprake is van een zeer recente 'inhaalbeweging' en dat in het nabije verleden het Duits als taal in de internationale werelden van de wetenschap, het openbaar bestuur en van het bedrijfsleven vanaf 1945 aan belang heeft ingeboet. Uit overwegingen van politiek prestige en van de eigen economische ontwikkeling wil men het Duits een sterkere positie geven.

Dit laatste geldt heel bijzonder voor de EG. Weliswaar zijn in EG-verband de officiële talen van de lidstaten gelijk, maar de facto zijn Frans en Engels de meest gangbare talen. Ook de Duitse taal zou deze feitelijke status moeten krijgen.

<sup>21</sup>] J. Raschert, 'Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus. Die Entwicklung der länderübergreifenden Planung und Koordination des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland'; in: *Bildung in der Bundesrepublik Deutschland*; Hamburg, Rowohlt, blz. 208-212.

Daarnaast wil men tegemoetkomen aan de sterk gestegen interesse in Midden- en Oost-Europa in de Duitse taal. Als bijbehorende overweging geldt bovendien, dat er veel inspanningen in de infrastructuur van het hoger onderwijs van Midden- en Oost-Europa gestoken moeten worden zodat niet alle Duitse culturele minderheden die thans in Midden- en Oost-Europa wonen, naar Duitsland komen <sup>22</sup>.

Daarom bevordert men de internationale samenwerking tussen universiteiten, verleent men stipendia aan en komt men tot uitwisseling van wetenschappers. Voor deze groep is de Alexander-von-Humboldt-Stiftung werkzaam. Voor niet-wetenschappers is de Carl-Duisberg-Gesellschaft in dit kader actief. Zelfstandige netwerken tussen regio's en instellingen spelen hierbij een uiterst belangrijke rol. De rol van de federale overheid hierin is vooral een stimulerende. Ook wordt ook het geven van gastvoorstellingen en beroepsopleidingen gestimuleerd en bevordert men de jeugduitwisseling. Eveneens bestaan er plannen om het aantal Goethe-instituten uit te breiden. Andere elementen van dit beleid zijn: een uitzendprogramma van leraren (300 leraren naar Midden- en Oost-Europa) en uitbreiding van de uitwisseling van Duitse lectoren naar Midden- en Oosteuropese universiteiten met middelen van de DAAD (Deutsche Akademische Austauschdienst). Ten slotte zijn er de activiteiten van de Deutsche Welle <sup>23</sup>.

Andersom wil men ook het vreemde talenonderwijs in eigen land bevorderen. Van de scholieren leert thans 90 procent Engels; het leren van Frans wordt zeer bevorderd; dit in het kader van een Frans-Duits verdrag uit 1963. Men wil in de Frans-Duitse grensstreek tot 100 km Frans als vreemde taal op de voorgrond stellen.

Vanaf de jaren zeventig is ook in de Nederlands-Duitse grensstreek sprake van een toenemende Duitse belangstelling voor het leren van de Nederlandse taal. In de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen is Nederlandse taal een erkend keuzevak in de hogere fasen van het voortgezet en beroepsonderwijs. Duitse basisscholen in de directe grensstreek kunnen Nederlands kiezen voor een eerste oriëntatie op een vreemde taal <sup>24</sup>.

Meerdere universiteiten in met name deze deelstaten hebben een leerstoel voor Nederlandse taal. De universiteit van Münster kent Nederlandkunde als studierichting.

## 6.5.2 Conclusies

De meeste inspanningen van de Duitsers zijn thans gericht op West-Europa enerzijds en Midden- en Oost-Europa anderzijds. Deze inspanningen komen men name tot uiting in de versterking van de internationale positie van de Duitse taal, in de bevordering van mobiliteit van onderwijsgevers en wetenschappers en in het ondersteunen van de Oost- en Middeneuropese onderwijs- en wetenschapsinstituten.

Zeker voor Midden- en Oost-Europa is er duidelijk sprake van een afstemming van het Duitse aanbod op de vraag uit die landen: enerzijds richten de Duitsers hun inspanningen op dit gebied, anderzijds is de vraag vanuit deze landen naar Duitse ondersteuning zeer groot.

Een belangrijkste drijfveer voor al deze inspanningen is het versterken van de internationale economische concurrentiepositie van Duitsland

<sup>22</sup>] M. Neuber, 'Auswärtige Kulturpolitik ist keine Einbahnstrasse'; *Bildung und Wissenschaft*; 1992, 3-4, blz. 3, 4, 5.

<sup>23</sup>] M. Neuber, 'Europäische Kulturpolitik: Vielfalt in der Einheit'; *Bildung und Wissenschaft*; 1992, nr. 1-2, blz. 3, 4, 5.

<sup>24</sup>] *Zur situation des Niederländischunterrichts in der Bundesrepublik Deutschland*; Bericht der Kulturministerkonferenz von 30-11-1990, Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kulturminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland.

## 6.6 Algemene conclusies

- a. In dit hoofdstuk ging het om het vinden van een antwoord op de volgende vraag. Welke verschuivingen zijn er onder invloed van de internationalisering bij de hierna volgende drie facetten van het binnenlands onderwijsbeleid opgetreden: de bestuurlijke structuur, de structuur van de instellingen en de inhoudelijke vragen? Eveneens gold deze vraag ten aanzien van onderwijs en wetenschappen als onderdeel van het klassieke buitenlands cultuurpolitieke beleid. Een van de centrale vraagstellingen van deze studie luidt: neemt Duitsland, daar waar het gaat om de uitdaging der internationalisering op het cultureel terrein een opstelling in, die zich het best laat omschrijven als een 'laissez-faire' houding, of als een houding, die op protectionisme duidt of als een standpunt, dat tussen deze twee polen een tussenpositie aangeeft, namelijk dat van een actieve anticipatie op de internationalisering. Als antwoord hierop kunnen we op het terrein van het onderwijs en wetenschap het volgende concluderen. Voor de sectoren onderwijs en wetenschappen komt Duitsland nog het meest in de buurt van die opstelling, die zich laat omschrijven als actieve anticipatie. In sommige gevallen gaat Duitsland zelfs nog iets verder dan anticiperen en neemt zelf het initiatief tot actie naar andere landen. Met betrekking tot Midden- en Oost Europa bijvoorbeeld anticiperen de Duitsers niet alleen, maar hebben zij ten aanzien van die landen ook duidelijk een initiërende rol.

Op sommige terreinen kent het beleid protectionistische elementen. Men wil het bestuurlijk bestel en de onderwijstraditie wel aan de eisen des tijds aanpassen, maar verder in concreto zoveel mogelijk in stand houden. Er is echter geen sprake van protectionisme in de zin van een sterk door de overheid geleid cultureel nationalisme zoals we dat voor 1945 kenden.

- b. De internationalisering heeft een aantal problemen van het binnenlands beleid verscherpt, die er in wezen toch al waren. In de bestuurlijke relaties tussen de federale overheid en de deelstaten versterkt vooral internationalisering in de zin van toenemende EG-bemoeienis de spanningen tussen centralisatie en decentralisatie die er van nature steeds zijn in een federaal systeem. In de relatie tussen overheid en instellingen roept met name de internationalisering in de zin van toenemende economische concurrentie tussen landen in verhevigde mate de vraag op of bepaalde traditionele vrijheden binnen het hoger onderwijs niet aan herijking toe zijn.
- c. Bij het actief anticiperen op de internationalisering stuit Duitsland op een aantal specifieke problemen, die in wezen zijn te herleiden tot de gedecentraliseerde besluitvormingsstructuur tussen enerzijds de overheden onderling en anderzijds tussen de overheden en de onderwijsinstellingen, waardoor Duitsland moeilijk als eenheid kan optreden. Dit geeft bij de in deze studie gekozen thema's, de relatie tussen de deelstaten en de federale overheid, de verhouding tussen de overheid en de instellingen en de inhoud en de doelstellingen van het onderwijs- en wetenschapsbeleid, de hieronder volgende knelpunten te zien.
- In de eerste plaats zijn op bestuurlijk vlak spanningen voelbaar en is er zelfs sprake van conflicten geweest. Met name in relatie tot de Europese gemeenschap kan men spanningen constateren in de verhouding tussen Bond en Länder. Enerzijds voelen de deelstaten zich bedreigd in hun 'Kulturhoheit': buiten hen om komen op Europees niveau regels tot stand waarin zij onvoldoende inspraak hebben en die hun 'Kulturhoheit' aantasten; anderzijds wil de Bondsminister van Onderwijs en Wetenschappen om de eenwording van Europa adequater tegemoet te treden meer federale bevoegdheden ten koste van de deelstaten op zijn terrein hebben.
  - In de tweede plaats is er sprake van een spanning tussen de instellingen in het Duits hoger onderwijs enerzijds en de overheid anderzijds. Bij de overheid heerst de mening dat de traditionele autonomie van de instellingen in het hoger onderwijs leidt tot te grote vrijblijvendheid in hun functioneren, wat



gezien de internationale economische concurrentie niet meer kan. Bij de instellingen en professionals daarentegen hecht men sterk aan de traditionele autonomie. De Duitse overheid wil door de enorme frictie tussen de vraag naar studieplaatsen en het aanbod van studieplaatsen (het aantal studenten is bijna tweemaal zo hoog als het aantal plaatsen!) in het hoger en universitair onderwijs structurele hervormingen doorvoeren om het onderwijs zo doelmatig, doeltreffend en kwalitatief mogelijk te doen zijn. Dit vooral omdat onderwijs wordt gezien als een van de essentiële elementen van de infrastructuur, die de plaats van Duitsland in de internationale economische concurrentiestrijd bepalen. De overheid wordt in dit streven gesteund door internationaal onderzoek, waarbij Duitsland laag scoort als het om de efficiency gaat van het systeem van hoger en universitair onderwijs. De instellingen en de professoren zien hierdoor in toenemende mate hun traditionele autonomie onder druk komen te staan. Tot nu toe hebben zij daarom door een beroep te doen op hun autonomie van docent en onderzoeker een aantal structurele hervormingen tegengehouden. Te concluderen valt dat men ook in Duitsland bezig is te zoeken naar nieuwe vormen van evenwicht.

- In de derde plaats kent Duitsland een geheel eigen onderwijs traditie, waarin concepties als Bildung en Hochkultur centraal staan. Deze traditie is onder de druk van de internationale ontwikkelingen ook aan herijking toe. Het belangrijkste onderwijsvraagstuk in Duitsland sinds het optreden van Von Humboldt, de tegenstelling tussen de doelen van persoonlijke ontplooiing enerzijds en het voldoen aan de behoeften van de maatschappij en economie anderzijds, komt thans weer in alle hevigheid naar voren. En ook hier zoekt men naar nieuwe evenwichten. Thans vindt de opinie steeds meer ingang dat de universiteit – zoals bij de oorspronkelijke gedachte van Von Humboldt – weer een vrijplaats moet worden van wetenschappelijke humanistische vorming en dat deze ontlast moet worden van ‘minder verheven’ zaken zoals de toelevering van mensen voor de maatschappelijke behoeften. Deze laatste taak ligt in deze visie bij het h.b.o.-onderwijs. Deze visie vormt wellicht ook de oplossing voor de spanningen tussen overheid en instellingen.

Voor Europa valt in de Duitse visie te leren dat het Duitse idee van de vrijheid van wetenschap, dat reeds vanaf Von Humboldt internationale navolging vond, nog steeds actueel is en tot voorbeeld kan dienen.

- d. Ten slotte valt te constateren dat niet alleen een klein land als Nederland maar ook een groot land als Duitsland Europa zijn conceptie niet kan opdringen en zijn bestuurlijke en institutionele structuur en zijn onderwijs tradities ten gevolge van de internationalisering moet aanpassen.

Het opvallende verschil met Nederland lijkt vooral hierin gelegen dat men in Duitsland veel uitgesprokener van mening is dat in het eigen land ontwikkelde bestuurlijke en institutionele modellen en tradities ook in Europees verband waardevol zijn.

Bovendien speelt een groot land als Duitsland met zijn culturele en wetenschappelijke tradities eerder een toonaangevende rol op een heel breed terrein. Ten aanzien van de relatieve terugval als gevolg van de jaren dertig en veertig van deze eeuw lijkt sinds de jaren zeventig de inhaalmanoeuvre grotendeels voltooid.



Dit hoofdstuk behandelt de commerciële en de publieke, van overheidswege mogelijk gemaakte omroep, alsmede het betreffende overheidsbeleid. Kernfunctie van de omroep vormt de distributie van de inhoudelijke programma's van de niet besloten, openbare telecommunicatie. Binnen deze algemene beperking ligt de specifieke nadruk in dit hoofdstuk op de landelijk opererende televisie-omroepen. Juist hier doen zich, ook in Duitsland, de meeste problemen voor uit oogpunt van internationalisering.

Het hoofdstuk valt in twee delen uiteen. Paragraaf geeft een schets van het Duitse bestel en beleid. Ter afsluiting van deze paragraaf wordt dit Duitse bestel en beleid vergeleken met enkele andere Europese landen, waaronder Nederland.

Paragraaf 7.2 behandelt een drietal vragen die zich bij toenemende internationalisering voordoen: het *bestuurlijke* vraagstuk van verschuiving van overheidsbevoegdheden op regionaal, landelijk/federaal en Europees niveau, *institutionele* verschuivingen in de relatie tussen publieke en commerciële omroep, als gevolg van internationalisering en de internationale *verschraling van het aanbod* als nieuwe legitimatie van de publieke omroep.

Het gaat hier alleen om ontwikkelingen in de productie van het aanbod voorzover zij gevolgen hebben voor de omroep; de audio-visuele productie als zodanig komt in hoofdstuk 8 aan de orde.

## 7.1 Het Duitse omroepbestel en- beleid

### 7.1.1 Schets van het Duitse bestel <sup>1</sup>

Het beginsel van federalisme leidde na WO II tot de oprichting van een negental regionale organisaties voor *publieke* omroep, als regel één per deelstaat. Vanaf het begin was vooral bij de televisie de samenwerking tussen deze organisaties erg groot. Het eerste Duitse publieke net (ARD) was vanouds en is nog steeds een werkgemeenschap, waarbij voor het grootste gedeelte van de zendtijd één omroeporganisatie voor het gehele land het programma verzorgt. Het tweede publiek net (ZDF) heeft een echt nationaal karakter en is een gezamenlijke onderneming van de deelstaten. De meeste deelstaten hebben bovendien een eigen regionale zender. Daarnaast hebben de publieke omroepen een gezamenlijk satellietkanaal.

De beheersstructuur van de publieke omroep is deels landelijk, in het Staatsverdrag, deels regionaal, voor de afzonderlijke deelstaten, bepaald. Binnen de door de wet gestelde grenzen zijn de instellingen autonoom. De bestuurlijke en toezichthoudende instanties van de publieke omroep moeten door de overheden zodanig worden samengesteld dat zij de maatschappelijke, culturele en ook politieke pluriformiteit weerspiegelen.

In internationaal verband wordt met andere publieke omroeporganisaties samengewerkt in het kader van de European Broadcasting Union.

Sinds 1987 kent Duitsland ook *commerciële* omroep.

Er zijn vier landelijke Duitstalige commerciële zenders, waarvan SAT 1 en RTL Plus de grootste zijn. Belangrijkste aandeelhouder van het eerste beroepsbedrijf zijn het krantenconcern Springer, de filmdistributeur Kirch en, bij RTL Plus, de uitgeverij Bertelsmann. Deze Duitse commerciële omroepen werken

<sup>1</sup>] H. Glimmerveen, *Omroepen in West-Duitsland*; Hilversum, NOS, 1989; A.B. van Rijn, 'Vijf jaar Duitse omroepdeling: het andere net'; *Mediaforum*, 1990, nr. 4, blz. 40.

in Europees verband sterk samen, in het bijzonder met Franse en Italiaanse ondernemingen, zowel op programmatisch vlak als bij de externe belangenbehartiging.

De strategie van de commerciële omroep is erop gericht op ieder moment van uitzending het aantal kijkers te maximaliseren, wat betekent dat alle nadruk ligt op verstrooiende programma's als sport, speelfilms, quizzen e.d.

De centrale opdracht die met name de twee grote landelijke publieke netten zich hebben gesteld als reactie op de komst van de commerciële omroep luidt: hoe kunnen ook wij zoveel mogelijk kijkers bereiken zonder tot het niveau van de commerciële omroep af te dalen? Deze houding bij de publieke omroep heeft geleid tot een lichtere toon in alle programma's en tot een zekere verstrakking van de organisatie.

Hierbij zij wel aangetekend dat het genoemd dilemma de publieke omroep ten dele door de wetgeving is opgelegd, daar deze omroep aan veel strakkere overheidsregels is gebonden ten aanzien van de pluriformiteit en kwaliteit van het aanbod. De regionale publieke omroepen hebben onderling een verschillende gedragslijn: nadruk op verstrooiing, vasthouden aan een pluriform aanbod of zich richten op educatie en cultuur.

Van een gezamenlijke strategie van de publieke omroep als geheel tegenover de commercie is overigens geen sprake. Met name ARD en ZDF blijven elkaar zien als concurrent.

Onderzoek heeft uitgewezen dat in gebieden waar kijkers kunnen kiezen tussen beide omroepsoorten, de publieke omroep bij haar uitzendingen van andere dan die van recreatieve aard enige jaren na de komst van de commerciële omroep ongeveer de helft van haar vroegere kijkerspubliek heeft verloren.

De belangrijkste *financieringsbron* van de publieke omroep is de omroepbijdrage. Daarnaast heeft deze omroep een wettelijk beperkte mogelijkheid om reclamegelden te genereren. De commerciële omroep wordt praktisch geheel gefinancierd uit de verkoop van reclametijd. Beide omroeporganisaties mogen hun reclamegelden zelf houden en zijn niet tot onderlinge afdracht of tot een gedeeltelijke afdracht aan de gedrukte pers verplicht.

In 1988 waren de inkomsten van de publieke omroep: 2,9 miljard mark aan omroepbijdragen en 1,6 miljard aan reclame. De commerciële omroepen verdienden in hetzelfde jaar 250 miljoen aan reclamespots.

Op de langere termijn kan de markt- en financiële positie van de grote commerciële omroepbedrijven sterker worden daar zij in toenemende mate de prijzenslag om het recht op integrale uitzending van met name sportevenementen en speelfilms winnen en omdat zij hun programmakosten gemakkelijker laag kunnen houden. Zij kopen als regel kant-en-klare producten en produceren meestal zelf geen kostbare programma's.

## 7.1.2 Het Duitse overheidsbeleid<sup>2</sup>

*Het federale, met name juridisch kader*

Art. 5 lid 1 van de Duitse Grondwet beschermt de omroepvrijheid als onderdeel van de algemene informatievrijheid.

Uit art. 30 Gw. valt indirect af te leiden dat de zorg voor de binnenlandse omroep een taak van de deelstaten is. Aan de federale overheid zijn op dit terrein geen uitdrukkelijke bevoegdheden toebedeeld.

<sup>2]</sup> K. Berg, 'The Inter-Land Treaty on the reform of the broadcasting system in the FRG and the fifth decision of the Constitutional Court'; *EBU Review Programmes, Administration, Law*, Vol. XXXIX, No 2, March 1988, blz. 40;

H. Glimmerveen, op. cit.;

A. Hesse, 'Ausgewählte Rechtsprechung mit grundsätzlicher Bedeutung für die Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland'; *Rundfunk und Fernsehen Vierteljahresschrift*, 1988, Nr. 3, blz. 377;

J. Kreile, 'Rundfunk in vereinten Deutschland, Überblick über den neuen Staatsvertrag'; *ZUM*, 1991, nr. 2, blz. 568.

In zijn eerste omroepvonnis van '61 heeft het Bundesverfassungsgericht (BVG) dit bevestigd. Het Hof rechtvaardigde bovendien de keuze voor een publiekrechtelijke omroep met een drietal argumenten: de schaarste aan etherfrequenties, de aan de omroep verbonden hoge financiële kosten en het institutioneel karakter van de omroepvrijheid. Met dit laatste wordt bedoeld dat de omroep een dusdanige betekenis voor de totstandkoming van de publieke opinie en het proces van politieke wilsvorming heeft dat het, mede gezien de genoemde technische en financiële schaarste, gerechtvaardigd is de omroep taak aan publiekrechtelijke organisaties toe te vertrouwen. Tien jaar later bevestigde het Hof het publiek karakter van de van overheidswege in stand gehouden omroep, door uit te spreken dat deze omroep niet verplicht is BTW te betalen.

Aan de invoering van de commerciële omroep in '87 ligt een drietal uitspraken van het BVG ten grondslag. In '81 sprak het Hof uit dat de Grondwet commerciële omroep niet verbiedt. Deze omroep moet dan wel beschouwd worden als aanvulling op de publieke omroep. De rechtvaardigingsgrond voor de publieke omroep als institutionele uitwerking van de omroepvrijheid blijft in stand, ook wanneer vroegere legitimatiegronden, zoals de genoemde technische en financiële schaarste, nu niet meer gelden. Wanneer de wetgever commerciële omroep toelaat, zal hij, aldus het Hof, regels moeten formuleren voor de maatstaven van toelating en over de inhoud van het aanbod, zoals eisen van inhoudelijke evenwichtigheid, waarheidsgetrouwheid, zakelijkheid en wederzijds respect.

Vijf jaar later bevestigde het Hof nog eens dat commerciële omroepen niet de institutionele garanties voor de vrijheid van meningsuiting kunnen bieden, daar zij gezien hun karakter geen algemeen toegankelijk en pluriform aanbod leveren. De overheid dient te blijven zorgen voor de aanwezigheid van de publieke omroep als basisvoorziening die essentiële functies vervult voor de democratische orde en voor de cultuur. Tot deze basisvoorziening rekende het Hof programma's voor de menings- en politieke wilsvorming, educatieve en informatieve programma's en culturele programma's in brede zin, waaronder die van recreatieve aard.

Een jaar later verklaarde het Hof dat publieke omroep zich niet tot deze basisvoorziening (Grundversorgung) hoeft te beperken. Op het terrein, dat niet tot deze basisvoorziening kan worden gerekend, zoals de nieuwe media als teletekst en de lokale en streekomroep, dienen beide omroep typen gelijkwaardige ontwikkelingsmogelijkheden te worden geboden en mag geen sprake zijn van een monopolie van de commerciële omroep.

### *De politieke context*

De omroep politieke strijd had haar hoogtepunt in de eerste helft van de tachtiger jaren. De strijd werd opgeroepen door de opkomst van de nieuwe media, het vervallen van de technische schaarste, en door de nieuwe mogelijkheden die deze ontwikkelingen boden voor het Duitse bedrijfsleven. Vooral op Bonds-niveau kregen deze argumenten een goed politiek gehoor, zoals blijkt uit een rapport van de Bundesrat van '83 over dit onderwerp, waarin de nieuwe kansen voor het bedrijfsleven centraal stonden<sup>3</sup>. Men was in Bonn dan ook weinig gelukkig met de voortbestaansgarantie die het BVG in de besproken vonnissen aan de publieke omroep bood. Daarnaast speelde het conflict op regionaal niveau, met name tussen deelstaten met een CDU/CSU- respectievelijk SPD-signatuur.

Waren aanvankelijk de christen-democraten sterk voor commerciële omroep, als gewenst alternatief voor de te progressief geachte publieke omroep, in een later stadium werden zij meer terughoudend, omdat de commerciële omroep politiek kleurloos wilde zijn en in die zin geen aanvulling was. Bij de sociaal-

<sup>3</sup>] A.J. Wiesand, 'Hat das Kino ausgespielt? der Film im Markt der alten und neuen Medien'; *Media Perspektiven*, 1983, Nr. 9, blz. 624.

democraten was de reactie omgekeerd. Hun eerdere principiële bezwaren tegen dit omroepstype maakten steeds meer plaats voor argumenten pro van sociaal-economische aard.

#### *De wetgeving van de gezamenlijke deelstaten*

De wetgeving is neergelegd in een Staatsverdrag van de gezamenlijke deelstaten, zoals dat in '87 is gesloten. De in dat jaar ingevoerde nieuwe omroeporde is gefundeerd op de drie gememoreerde omroeparresten van het BVG uit de jaren tachtig. In '91 vormden de EG-richtlijn voor televisie van '89, het verdrag van de Raad van Europa over hetzelfde onderwerp en de recente Duitse vereniging aanleiding tot aanpassing van het Staatsverdrag.

Blijkens de preambule moet de beoogde nieuwe omroeporde de informatieve pluriformiteit en het culturele aanbod in het Duitstalig gebied versterken.

Andere uitgangspunten zijn het duale stelsel en de overheidsplicht om beide omroepstypes, gegeven hun eigen aard, technische en financiële ontwikkelingsmogelijkheden te bieden, zowel op nationaal als internationaal vlak en zowel met betrekking tot de klassieke als tot de nieuwe mediatechnieken.

De regels die voor de omroep als geheel gelden, betreffen met name de jeugdbescherming, de bevordering van Europese en van door onafhankelijke bedrijven gemaakte omroepproducties, de inhoud van reclame en sponsoring. In tegenstelling tot de Europese regelgeving kent het Duits Verdrag tussen deelstaten geen kwantitatieve quotaregelingen ten gunste van Europese en onafhankelijke producties. Bij de aanvaarding van deze Europese regels heeft Duitsland op dit punt een voorbehoud gemaakt. Het Staatsverdrag geeft de Duitse omroepinstellingen slechts globale plichten ten gunste van Europese, Duitstalige en onafhankelijke producties.

#### *Omroepbeleid als onderdeel van het federale buitenlands cultuurbeleid*

Het gaat hier om twee op federaal niveau in het leven geroepen publiekrechtelijke instituten: de Deutsche Welle en de Deutschlandfunk. De eerste omroep richt zich op de gehele wereld, de tweede voornamelijk op Europa. Vroeger had in het bijzonder de Deutschlandfunk als taak de bevolking van de DDR te informeren. De activiteiten van beide instellingen betreffen het verzorgen van radio- en, sinds kort ook, televisieuitzendingen en het vertalen van Duitse radio- en tv-programma's. De instellingen hebben tot taak bekendheid te geven aan de Duitse politiek, economie en cultuur. De nadruk ligt op de Duitse cultuur in brede zin.

Beide instellingen moeten net als het Goethe-Institut gezien worden als een onafhankelijke, intermediaire organisaties die de culturele dialoog met andere landen moeten bevorderen door een zo volledig en waarheidsgetrouw beeld van Duitsland te geven.

#### *Bilaterale samenwerking met andere landen<sup>4</sup>*

In het bijzonder moet hier de Frans-Duitse inspanning worden genoemd om te komen tot een gemeenschappelijk Europees cultuurkanaal, het Arte-project. Beginpunt van de ontwikkeling vormt het door de Franse overheid in de jaren tachtig geëntameerd omroepproject La Sept, dat in Franse ogen zowel in culturele als in technisch zin de kiem moet worden voor een kwalitatief hoogwaardige Europese omroep. Het programma wordt per satelliet uitgezonden. In het in geringe mate bekabelde Frankrijk is de technische ontvangstmogelijkheid klein, terwijl ook het sterk elitaire karakter van het programma een hindernis vormt.

<sup>4</sup>] W. Hilf, 'Der Europäische Fernseh-Kulturkanal – Verhandlungsstand, kulturpolitischer Auftrag und Programphilosophie'; *Zeitschrift für Kulturaustausch*, 1990, Nr. 2, Thema: Von nationaler Vielfalt zu Europäischer Einheitskultur? Europäische Staatswesen und neue Medien, blz. 270;

S. Emanuel, 'Culture in space: the European cultural channel'; *Media, Culture and Society*, 1992, Vol. 14, blz. 281.

Mede om het project rendabel te maken zocht Frankrijk in eerste instantie in Duitsland een partner, als eerste stap naar een echte Europees omroep. Op het hoogst politiek niveau werd hierover door de Regeringen van beide landen overeenstemming bereikt. Dat dit project niet het antwoord was op een duidelijke gemeenschappelijke Frans-Duitse vraag wordt evident als men bedenkt dat beide landen slechts een aandeel van rond de een procent hebben in elkaars programma's.

Bij de uitwerking stootte men allereerst op het probleem dat de juridische, bestuurlijke en technische systemen alsmede de beleidstradities van beide landen niet op elkaar aansloten, terwijl de EG op al deze punten ook geen gemeenschappelijk operationeel kader biedt. Daar bovendien politiek besloten was dat het gemeenschappelijk programma een cultureel programma in brede zin moest bieden dat de Europese verscheidenheid moet weerspiegelen, kreeg men in het bijzonder met de sociaal-culturele en esthetische verschillen tussen beide landen te maken. De ontwikkeling van een eigen programmatische identiteit voor de nieuwe omroep werd daardoor bemoeilijkt. Duitse films die in het teken staan van een historisch gewetensonderzoek of van ecologische toekomstangsten zeggen de Fransen weinig. Duitsers ergeren zich aan de zelfgenoegzaamheid waarmee Fransen hun films als kwaliteitsfilms bestempelen. Bovendien vragen veel Duitsers zich af of een op het Oosten gericht cultuurkanaal nu geen prioriteit verdient.

### 7.1.3 Conclusies: het Duitse omroepbestel en -beleid in Europees perspectief <sup>5</sup>

Wanneer men de Duitse omroep en het betreffende overheidsbeleid in een West-europese context plaatst en met name vergelijkt met andere grote landen, dan valt het volgende op.

#### *Normatieve uitgangspunten*

Op het niveau van de normatieve uitgangspunten kan met Porter worden geconcludeerd dat ontwikkelingen in de jaren tachtig, zoals de afname van technische en economische omroepschaarste en de herleving van de markt-filosofie, in geen Westers land heeft geleid tot volledige marktliberalisatie van de omroep <sup>6</sup>. Eisen van informatievrijheid, van gelijke toegang tot de omroep, van pluriformiteit en van culturele kwaliteit, waarbij onder cultuur naast kunstzinnige expressie ook educatieve ontplooiing moet worden verstaan, zijn in hoge mate aangrijpingspunt gebleven voor overheidsbeleid. In het bijzonder informatievrijheid en het uitgangspunt van pluriformiteit behouden in deze periode een hecht juridische verankering in òf uitspraken van constitutionele rechters (VS, Frankrijk, Duitsland) òf in de juridische en politieke tradities en conventies (Groot-Britannië).

Binnen deze algemene trend staan bij de uitwerking vooral de VS en Duitsland tegenover elkaar. Waar in het Amerikaanse model de markt als generator van pluriformiteit het vertrekpunt is, met de publieke omroep als mogelijke aanvulling, worden in Duitsland de rollen omgedraaid. Op basis

<sup>5</sup>] E. Faul, 'Europäische Staatswesen und 'Neue Medien'- Neuorientierung oder Desorientierung der Fernsehpolitik?', het in de vorige noot genoemde themanummer, blz. 139;

W. Gellner, 'Vom (konservativen) Winde verweht! Über das vermeintliche Ende des britischen Rundfunksystems', het in de vorige noot genoemde themanummer, blz. 303;

H. Glimmerveen, *Omroepen in Frankrijk*; Hilversum, NOS, 1990;

H. Glimmerveen, *Omroepen in Groot-Britannië*; Hilversum, NOS, 1991;

V. Porter, 'The re-regulation of television: pluralism, constitutionality and the free market in the USA, West-Germany, France and the UK', *Media, Culture and Society*, 1989, Vol. 11, blz. 5;

J. Zimmer 'Une chance pour la culture? Frankreichs Fernsehen zwischen regierungs-politischer Vereinnahmung und kulturpolitischem Engagement; het in de vorige noot genoemde themanummer, blz. 293.

<sup>6</sup>] Porter, op. cit., blz. 23 e.v.

van de leer van institutionalisering van grondrechten concludeert de Duitse rechter dat de van overheidswege in stand gehouden publieke omroep, als democratische en culturele basisvoorziening, de essentie moet blijven van het bestel en dat de commerciële omroep een mogelijke aanvulling kan zijn. Bovendien wordt het begrip basisvoorziening ruim opgevat en betreft het ook recreatieve programma's. De zorg voor adequate financiering van de publieke omroep die het Duitse recht de overheid oplegt geeft deze omroep een extra versterking.

#### *De relatie tussen de overheid en de publieke omroep*

Dat een van overheidswege in stand gehouden publieke omroep in haar functioneren onafhankelijk van de politieke overheid moet zijn, is als beginsel heden ten dage in West-Europa en de VS onomstreden. Hierbij moet wel bedacht worden dat de afzonderlijke landen in hun historische beleidstraditie op dit punt sterk van elkaar verschillen, welke divergentie nog heden ten dage doorwerkt.

Hier staan vooral Groot-Brittannië en Frankrijk tegenover elkaar, waarbij het naoorlogse Duitsland een tussenpositie inneemt. Formeel gezien kan de Britse politieke overheid een flinke vinger in de pap hebben van het beleid van de BBC, doch er is sprake van een algemene politieke conventie dat het hier gaat om 'reserved powers' die de overheid met de grootste terughoudendheid moet uitoefenen. Deze ongeschreven regel stond ten tijde van het Thatcher-bewind onder druk, maar sinds kort krijgen ook de conservatieven weer oog voor het belang van de BBC als onafhankelijke publieke omroep. In het bijzonder komt de eigen Britse democratische en vrijheidstraditie naar voren in het principe van 'civil service'. In termen van omroepbeleid betekent dit dat de toezichhoudende en besturende instanties van de publieke omroep wel op basis van het representativiteitsbeginsel worden samengesteld, maar dat de gekozenen géén maatschappelijk deelbelang of een bepaalde achterban bedienen. Zij worden geacht zich in te zetten voor de gemeenschappelijke publieke zaak. Men vindt het vanzelfsprekend dat de BBC geen object mag zijn van partijpolitieke touwtrekkerij.

Aan de andere kant staat de Franse traditie, waarbij tot ver na de oorlog het algemene publieke belang en regeringspolitiek grotendeels synoniem geacht werden. Weliswaar kregen ook in dit land beginselen als informatievrijheid en 'politieke overheid op afstand' een juridische verankering, maar bij de institutionele en vooral bij de personele uitwerking legden opeenvolgende kabinetten van verschillende kleur steeds sterk eigen accenten. Daarnaast laat ook hier het Franse presidentiële stelsel zich gelden; met name voor het personele aanstellingsbeleid geldt dat het 'Elysée-compatible' moet zijn.

Los van deze politieke beïnvloeding heerst in dit land de algemeen onderschreven mening dat de omroep een belangrijke speerpunt dient te zijn in het kader van cultureel en economisch overheidsbeleid. Het gaat niet alleen om de nationale en internationale versterking van de Franse cultuur en taal; de beoogde leidende rol van Frankrijk in economische groeisectoren als telecommunicatie en audio-visuele media is evenzeer in het geding. Waar Frankrijk dit alleen niet lukt, ligt in deze visie een taak voor Europa. Aan de meeste Europese projecten op dit terrein ligt dan ook een Frans initiatief ten grondslag. De bescherming van de eigen Europese identiteit tegenover de Amerikaanse 'sous-culture' vormt hiervoor de culturele legitimatie.

In het Franse binnenlands beleid komt de éstatistische traditie nog steeds sterk naar voren in uitgebreide overheidsregels inzake de programma-inhoud en in vergaande wettelijke produktiequota ten gunste van de nationale audio-visuele industrie. Deze regels gelden ook voor de commerciële omroep, die met name de quotaregels ervaart als een blok aan het been. Ook het Franse publiek geeft veelal de voorkeur aan programma's van Amerikaanse makelij.

Ten opzichte van Groot-Brittannië verschilt het Duitse beleid vooral hierin dat formeel de onafhankelijkheid van de publieke omroep in Duitsland wellicht



beter is verzekerd, maar dat de Duitse traditie meer ruimte laat voor de indirecte (partij)politieke beïnvloeding van de publiek omroep via het personele aanstellingsbeleid. Hierover wordt ook in Duitsland zelf geklaagd <sup>7</sup>. Daarnaast is duidelijk dat met name de cultuurpolitieke karaktertrekken van het Franse beleid in Duitsland niet terug te vinden zijn.

### *De organisatie van overheidsbeleid*

Uit oogpunt van organisatie van overheidsbeleid heeft Duitsland twee kenmerken die in Frankrijk en Groot-Brittannië afwezig zijn: de belangrijke rol van de federale, constitutionele rechter die niet alleen globaal toetst, maar ook institutionele modellen aanreikt, en het coöperatief federalisme: het politiek-bestuurlijk zwaartepunt ligt bij de samenwerkende deelstaten. Beide punten zijn in overeenstemming met de algemene juridische en bestuurlijke traditie van met name de naoorlogse Bondsrepubliek.

### *De relatie tussen de publieke en commerciële omroep*

Betreffende de relatie tussen de publieke en commerciële omroep valt allereerst op dat Duitsland relatief laat, bij de opkomst van de nieuwe media in de tweede helft van de jaren tachtig, een duaal, deels commercieel bestel heeft gekregen, waarbij, zoals we zagen, de publieke omroep in hoge mate het juridisch primaat behield. Ook in feitelijk economisch en maatschappelijk opzicht blijft de publieke omroep in Duitsland een sterke positie innemen. Vooral de wettelijk verplichte omroepbijdrage als verreweg de belangrijkste financieringsbron van de Duitse publieke omroep vormt een cruciale factor. Er is hier vooral een verschil met het Franse en Italiaanse duaal bestel, waarbij de publieke omroep grotendeels uit reclamemiddelen moet worden gefinancierd. Deze omroepen worden daardoor verplicht de commerciële concurrent met gelijke middelen te bestrijden, waarbij ze de slag om de kijkersgunst in toenemende mate verliezen <sup>8</sup>.

Niet alleen in deze landen maar ook in Groot-Brittannië komt bovendien de wettelijk verplichte omroepbijdrage, als financieringsbron van de publieke omroep steeds meer onderdruk te staan. Duitsland vormt hierop een uitzondering <sup>9</sup>.

### *Vergelijking met het Nederlandse model* <sup>10</sup>

Ten slotte: hoe kijken Duitsers aan tegen het klassieke Nederlandse verzuild publiek bestel?

Het grote verschil tussen het Nederlands en Duits bestel ziet de Duitse mediajurist Hoffman Riem vooral in de tegenstelling tussen interne en externe pluriformiteit. Waar in de meeste Europese landen de overheid zelf een publieke omroep in stand houdt die een pluriform aanbod moet brengen, schept de Nederlandse overheid een kader waarin meerdere particuliere non-profit organisaties een eenzijdig aanbod mogen geven, zodat per saldo de pluriformiteit is verzekerd. In dit opzicht is er verwantschap met het Amerikaanse marktmodel. Faul acht het een uniek sterk punt van het Nederlands model dat althans in principe de kijker zelf enige invloed heeft op de samenstelling van het publieke aanbod <sup>11</sup>.

<sup>7</sup>] Faul, op. cit., blz. 141; zie ook Glimmerveen, in noot 1 op. cit., blz. 30;

Zie over de verstengeling van de ambtelijke bureaucratie met ondernemersbelangen in de commerciële sector: M.L. Hauch-Fleck, 'Marionetten der Macht'; *Die Zeit*, 12 Juni 1992, blz. 29.

<sup>8</sup>] Glimmerveen '90, op. cit., blz. 17, 25, 33 en 43;

Zie in dezelfde zin: J.A. Arnbak c.s., *Verbinding en ontvechting in de communicatie*; Amsterdam, O. Cramwinckel, 1990, blz. 82 e.v.

<sup>9</sup>] G.M. Luyken, in: *Medien in Deutschland, Nationalen und internationale Perspektiven*; AKM-Studien Band 32; München, Ölschlager Verlag, 1990, blz. 18; H. Glimmerveen '91, op. cit., blz. 28.

<sup>10</sup>] M. Hirsch, 'Niederlande, Luxemburg – Die letzte Bastion ist gefallen', het in noot 4 genoemde themanummer, blz. 303.

W. Hoffman-Riem, 'De terugtocht van het omroeprecht uit de omroepordening'; uit het Duits vertaald door E.M.H. Hirsch-Balbin; *Verslag Staatsrechtconferentie 1988: Massamedia en Staatsrecht*; Zwolle, W. Tjeenk Willink, 1989.

<sup>11</sup>] Faul, op. cit., blz. 141.

Hirsch plaatst het tot voor kort gevoerde Nederlandse overheidsbeleid in de sfeer van de achterhoedegevechten; politieke orthodoxie en purisme voerden zijns inziens in dit beleid de boventoon. De Nederlandse overheid is pas tot invoering van een dual bestel overgegaan, nadat de EG, zowel de Europese Commissie als het Hof, en de nationale rechter de Nederlandse overheid alle ruimte voor een cultuurpolitiek gemotiveerd, protectionistisch beleid hadden ontnomen.

## 72 Vragen van internationalisering

### 7.2.1 De toenemende EG-bemoeyenis met de omroep als aantasting van de Duitse grondwettelijke verdeling van bevoegdheden tussen overheden<sup>12</sup>

Het gaat hier met name om de EG-richtlijn 552 van '89 betreffende de coördinatie van een gedeelte van het recht van de lidstaten op het terrein van televisie-omroepactiviteiten.

In oktober van genoemd jaar stelde de Europese Raad voor de interne markt van de EG deze richtlijn vast met België en Denemarken als tegenstemmers. Speciaal het laatste land bleef vasthouden aan zijn fundamentele bezwaren tegen de richtlijn, welke richtlijn Denemarken zag als een aanslag op zijn culturele soevereiniteit.

Tegen een eerder ontwerp had zich in april van '89, behalve de twee genoemde landen, ook de Duitse Bondsrepubliek verzet. Het feit dat enkele deelstaten het Bundesverfassungsgericht (BVG) hadden gevraagd de federale overheid te verbieden aan de EG-richtlijn mede te werken<sup>13</sup>, vormde een belangrijke reden van dit Duits verzet in eerste instantie.

In de tijd tussen april en oktober '89 was de ontwerp-Richtlijn in die zin aangevuld dat de belangrijkste onderdelen van het in mei '89 in het kader van de Raad van Europa gesloten verdrag over hetzelfde onderwerp in de EG-richtlijn werden geïncorporeerd. Na een positieve aanbeveling van een commissie uit de deelstaten heeft de Duitse federale overheid dit verdrag van de Raad van Europa ondertekend; ratificatie heeft inmiddels plaatsgevonden.

Voor de EG-richtlijn geldt een andere procedure: zij heeft naar Duits en EG-recht direct bindende werking. Duitse overheden, in casu de gezamenlijke deelstaten, zijn verplicht hun regelgeving aan deze richtlijn aan te passen; dit is gebeurd bij de herziening van genoemd Staatsverdrag in 1991.

Mede op aandrang van de deelstaten en gezien de mogelijkheden van samenwerking die het verdrag van de Raad van Europa met Oosteuropese landen biedt, had de Duitse federale overheid een politieke voorkeur voor het verdrag van deze Raad. In juridische zin heeft echter het EG-recht voorrang boven een dergelijk verdrag. Doordat de EG-richtlijn in hoge mate werd aangepast aan het verdrag, is dit probleem opgelost.

Tot op het laatst bleef de gewenstheid van quotaregelingen van de EG een met name Frans-Duits geschilpunt. In de lijn van het eigen nationale beleid wilde Frankrijk kwantitatieve, juridisch bindende verplichtingen ten gunste van de Europese audio-visuele produktie. Beide landen waren het eens over het politieke doel om op de Europese markt de Europese landen ook de facto meer gelijke kansen te bieden. Het geschilpunt betrof de instrumentering. Hierin uitdrukkelijk gesteund door de deelstaten, achtte de Duitse Bondsregering

<sup>12]</sup> J. Betz, 'Die EG-Fernsehrichtlinie – Ein Schritt zum Europäischen Fernsehen?'; *Media Perspektiven*, 1989, Nr. 11, blz. 677;  
J. Engler, 'Die Spielraum wirdt enger: Deutsche Rundfunkgesetzgebung und Europäischer Regelungsanspruch'; het in noot 4 genoemde themanummer, blz. 283;  
W. Hoffman-Riem, 'Kulturelle Identität und Vielfalt im Fernsehen ohne Grenzen?'; *Media Perspektiven*, 1985, Nr. 3, blz. 181;  
H. Höfling, 'Europäische Medien-Rahmenordnung'; bijdrage in *Medien in Deutschland*, in noot 9 op. cit., blz. 73.  
Höfling beschrijft met name de besluitvorming over quotaregelingen in Europees verband.

<sup>13]</sup> Zie hierover: D. Fuhrmann-Mittmeier, *Die deutschen Länder im Prozess der Europäischen Einigung*; Berlin, Duncker & Humblot, 1991, blz. 348.

protectionistische verbodsnormen van de EG in strijd met de bevoegdheden van deze organisatie, bedenkelijk uit oogpunt van het Duitse staats- en omroeprecht en in economische zin contraproductief. Duitsland moest het politieke doel op zijn eigen wijze kunnen nastreven, namelijk in de vorm van structuur- en stimuleringsbeleid. Mede gezien deze opstelling van de federale overheid trokken de deelstaten hun bij het BVG ingediende klacht in.

Groot-Brittannië verzette zich vooral tegen bindende quotaregels omdat het represaillemaatregelen van andere landen binnen het Engels taalgebied vreesde, waardoor de export van programma's van Britse makelij zou worden bemoeilijkt. In het bijzonder de VS achtten dergelijke EG-regels in strijd met de Gatt-akkoorden.

Het compromis dat uiteindelijk uit de bus rolde, hield in dat in de EG-richtlijn de verplichtingen van de lidstaten ten gunste van Europese produkties en ten gunste van producenten die onafhankelijk zijn van de omroepinstellingen, nu veel globaler zijn geformuleerd, waarbij met name de keuze van middelen aan de lidstaten wordt vrij gelaten. In een apart protocol committeren de lidstaten zich uitdrukkelijk in politieke zin aan de in de richtlijn neergelegde beleidsdoelen.

Bij de wijziging van het Staatsverdrag tussen de Duitse deelstaten over de omroep heeft op dit punt dan ook geen juridische aanpassing aan de EG-richtlijn plaatsgevonden. De reeds geldende kwalitatieve regel, inhoudende dat produkten van Duitse en Europese bodem een wezenlijk aandeel van de totale programmering moeten uitmaken, is gehandhaafd. Ook kwantitatieve productiequota ten gunste van onafhankelijke producenten zijn niet overgenomen<sup>14</sup>. Los van dit punt van de quoteringsregels vergde de EG-richtlijn maar een beperkte aanpassing van het Duitse omroeprecht, met name op het punt van het reclameregime.

Het ook na '89 blijvend verzet van de deelstaten, van de publieke omroepen en ook van onafhankelijke deskundigen in Duitsland betreft vooral de fundamentele aspecten en impliciete gevolgen op langere termijn van de EG-richtlijn. Deze richtlijn is immers bedoeld als eerste aanzet voor een meer omvattend mediabeleid van de EG. Vooral in die zin zet deze richtlijn de wissels volgens de critici in de verkeerde richting<sup>15</sup>.

Allereerst wordt de legitimatie van de EG-bemoeienis met de omroep in twijfel getrokken. Waar in het Duitse recht het omroepbeleid van de overheid zijn grondslag vindt in het belang van de omroep voor immateriële waarden als democratie en cultuur, kan de EG gezien haar taakstelling haar bemoeienis alleen maar rechtvaardigen door de omroep aan te merken als economische dienstverlening. De economische legitimatie van de EG is ontoereikend om zo indringend op omroepsterrein, dat als onderdeel van het culturele domein aan de lidstaten is voorbehouden, te interveniëren<sup>16</sup>.

Een tweede bezwaar ligt in het verlengde van het eerste. De EG negeert het op niet-economische waarden, vooral de democratie en de cultuur, gebaseerde omroeprecht, zoals dat in de afzonderlijke lidstaten en in het bijzonder in Duitsland gestalte heeft gekregen. In plaats van op het nationale beleid aan te sluiten dringt de EG de lidstaten een geheel ander, marktconform model op. Positieve waarborgen voor pluriformiteit en voor de publieke omroep geeft de EG-richtlijn niet. Zij biedt hiertoe de nationale lidstaten wel enige speelruimte, maar gegeven haar markt-oriëntatie beperkt de EG-richtlijn die speelruimte weer dusdanig dat duurzame overlevingskansen voor de publieke omroep gering zijn<sup>17</sup>.

<sup>14</sup>] J. Kreile, 'Internationale Programme für Europäische Märkte'; *Medien-Forum 1991*, Berlin; München, Verlag R. Fisher, 1991, blz. 14.

<sup>15</sup>] Betz, op. cit., blz. 686.

<sup>16</sup>] Betz, op. cit., blz. 684; Engler, op. cit., blz. 286 e.v.

<sup>17</sup>] Betz, op. cit., blz. 685; Engler op. cit., blz. 287; Hoffman-Riem '85, op. cit., blz. 184.

De EG-richtlijn tast bovendien de Grondwettelijke federale bevoegdhedenverdeling aan, in het bijzonder de Kulturhoheit van de deelstaten. Juist het omroepsterrein vormt immers een kernpunt van deze regionale competentie. De deelstaten verliezen bevoegdheden aan de EG en aan de eigen nationale federale overheid. Immers alleen de Duitse federale overheid neemt direct deel aan de Europese besluitvorming. De richtlijn bevordert verder indirect een deregulering van het omroepbeleid op nationaal en regionaal niveau ten gunste van de commerciële omroep. De verschillende nationale en regionale rechtsstelsels komen immers in een onderlinge concurrentiepositie te verkeren bij het bieden van voor commerciële bedrijven zo gunstig mogelijke condities. Het evenwicht tussen de commerciële en publieke omroep, dat kenmerkend is voor het Duits duaal bestel wordt aldus grondig verstoord <sup>18</sup>.

De critici zien ook alternatieven. De noodzaak van een aanvullende omroepordening op Europees niveau wordt algemeen onderschreven. Velen menen dat met het verdrag van de Raad van Europa kan worden volstaan. Deze organisatie heeft wél een uitdrukkelijke taak op het terrein van de grondrechten, de bevordering van de politieke democratie en de cultuur. Deze Raad is veel minder centralistisch en respecteert veel meer het nationale en regionale beleid <sup>19</sup>. Ook de overweging dat alleen deze organisatie een kader biedt voor samenwerking met Oost-Europa wordt veelvuldig als positief argument genoemd.

In meer algemene zin acht men een Europese omroepordening nodig die waarden als communicatievrijheid, democratie en cultuur vooropstelt en die het daaruit voortvloeiend belang van de publieke omroep erkent. Ook op Europees niveau zou een duaal bestel ontwikkeld moeten worden, waarbij een Europese publieke omroep een tegenwicht biedt ten opzichte van de reeds internationaal opererende commercie. In die zin kan het Duitse model richtinggevend zijn voor Europa <sup>20</sup>.

Het toenemend belang van Europese overheden vraagt bovendien volgens velen een herziening van de Duitse federale structuur. Een zekere inperking van de Kulturhoheit van de deelstaten is onontkoombaar; daartegenover staat dat zij meer directe invloed moeten krijgen op de Europese besluitvorming. De belangrijkere rol van de federale overheid op omroepsterrein vereist dat zij meer oog krijgt voor andere aspecten dan die van economische en technologische aard <sup>21</sup>.

Zoals in hoofdstuk 4, paragraaf 2 is aangegeven, is uiteindelijk eind 1992 in het kader van de Duitse ratificatie van het verdrag van Maastricht en van de hierbij horende Grondwetsherziening voor deze gehele problematiek op zijn minst een gedeeltelijke oplossing gevonden. Deze is vooral gezocht in een versterking van de directe medezeggenschap van de Duitse deelstaten in het kader van de komende Europese Unie.

Waar de wetgevende bevoegdheid op omroepsterrein een uitsluitende bevoegdheid is van de deelstaten, lijkt het conform het nieuwe 'Europa-artikel' 23 waarschijnlijk dat het omroepsterrein valt onder de in lid zes van dit artikel genoemde derde categorie, welke de zwaarste gradatie van medezeggenschap van de deelstaten betreft. Dit laatste betekent dat een door de deelstaten, via de Bondsraad, aangewezen persoon Duitsland in Europees verband vertegenwoordigt en dat de betrokkenheid van de Duitse federale overheid wel reëel maar niet dominant is.

<sup>18</sup>] Engler, op. cit., blz. 288.

<sup>19</sup>] Betz, op. cit., blz. 687; Faul, op. cit., blz. 150.

<sup>20</sup>] P. Schiwy, 'Das duale Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland als Vorbild für Europa'; *Medien in Deutschland*, in noot 9 op. cit., blz. 153.

<sup>21</sup>] Engler, op. cit., blz. 290.

Het lijkt waarschijnlijk dat in deze nieuwe bestuurlijke constellatie het verzet van de deelstaten tegen het EG-beleid op omroepsterrein zal verminderen. Ook de in het verdrag van Maastricht opgenomen culturele paragraaf die de EG op dit terrein reële, maar beperkte bevoegdheden geeft, neemt zeker enkele van de genoemde bezwaren weg tegen het omroepbeleid van de EG.

### 7.2.2 Internationalisering en commercialisering als bedreiging van het Duitse publieke bestel

Internationalisering in combinatie met commercialisering worden algemeen, ook in Duitsland, gezien als de meest pregnante media-ontwikkelingen in de jaren tachtig en negentig. In de tachtiger jaren was de gewenstheid van commerciële omroep punt nummer één op de politieke omroepagenda en leidden de discussie en politieke strijd in de meeste Europese landen tot nieuwe evenwichten in de vorm van een duaal bestel. Ook in Duitsland wordt aan het begin van de jaren negentig geconstateerd dat de centrale vraagstelling wordt omgedraaid en nu de 'fragwürdigkeit' van de nationale, regionale publieke omroep als instituut het belangrijkste strijdpunt vormt <sup>22</sup>.

#### *De tegenstanders van publieke omroep*

Aan de ene kant staan zij die menen dat de publieke omroep als een historisch intermezzo haar beste tijd heeft gehad, terwijl aan de andere zijde de stelling wordt verdedigd dat de toekomst van de publieke omroep als cultureel instituut juist nu gaat beginnen.

De eerste groep wijst erop dat algemeen erkende uitgangspunten als een staatsafhankelijke omroep en het tegengaan van maatschappelijke en economische informatie- en machtsmonopolies ook en wellicht beter bereikt kunnen worden door de markt vérgaand te liberaliseren en met name door de marktversturende privileges van de publieke omroep af te schaffen. Deze visie is pregnante vertolkt door de deskundige in het economisch recht Möschel <sup>23</sup>. De overheid moet in deze gedachtengang echte markten in omroepeland bevorderen, waarbij de consumentensoevereiniteit wordt hersteld en de kijker via abonnee- of betaaltelevisie een directe invloed heeft op de samenstelling van het aanbod. Aan de aanbodkant moeten producenten een gelijkwaardige, faire kans krijgen.

Voor een dergelijke marktordening is het algemene economisch bestuursrecht op federaal niveau het meest geëigende middel. Voorzover overheidsinterventie nog nodig is, moet in deze visie deze bemoeienis worden gecentraliseerd en is ook de decentrale Kulturhoheit van de deelstaten een gedateerd fenomeen. De niet meer door een wettelijk verplichte omroepbijdrage bekostigde publieke omroep moet zich beperken tot het leveren van 'merit-goods', voorzover uitdrukkelijk blijkt dat de markt deze goederen onvoldoende genereert. Op termijn kan de publieke omroep wellicht beter geheel worden geprivatiseerd, waarbij de overheid volstaat met de zorg voor een publieke stichting die dit aanbod van merit-goods bekostigt. De resterende overheidsrol blijft derhalve tweeledig: marktordening en -aanvulling. Nationale en Europese quotaregels zijn zijns inziens in strijd met de internationaal erkende vrijheidsrechten, met 'the free flow of information' en met de Gatt-afspraken.

De motivering luidt dat in alle Westerse, industriële landen in de jaren tachtig principieel gekozen is voor het marktmodel als maatschappelijke ordening en niet valt in te zien dat met de afname van de technische en economische schaarste die vroeger overheidsbemoeienis nodig maakten, de omroepsector een uitzondering moet blijven. Bovendien is in deze economische groeisector de

<sup>22</sup>] V. Metzke-Mangold, 'Soziale Umbruch als Chance? Deutsche Rundfunkordnung in Europäischen Kontext'; in: *Medien in Deutschland*, in noot 9 op. cit., blz. 121 e.v., i.h.b. blz. 123.

<sup>23</sup>] W. Möschel, 'Reform der deutschen Rundfunkordnung'; in: *Medien in Deutschland*, blz. 19, blz. 97 e.v. en blz. 205.

internationale concurrentiepositie van Duitsland een factor van gewicht. Disfunctionele effecten van het huidige beleid, zoals indirecte, (partij)politieke beïnvloeding van het functioneren van de publieke omroep, zijn bovendien in het voorgestane marktconforme model a priori afwezig.

Waar het in deze visie in wezen om gaat is dat de overheid ter bescherming van de vrijheid goede procescondities en spelregels formuleert en ervan afziet om door de instandhouding van eigen instituties een bepaald vrijheidsdoel, zoals pluriformiteit, structureel te realiseren. In het laatste geval gaat de overheid er dan immers ten onrechte bij voorbaat vanuit dat de markt geen pluriforme, innovatieve en kwalitatief goede produkten genereert.

In het verlengde hiervan stelt de media-socioloog Luyken dat het klassieke omroeprecht van de afzonderlijke Europese landen door de internationalisering in combinatie met commercialisering wordt ingehaald <sup>24</sup>. In de nieuwe verhoudingen moet de (Europese en nationale) overheid haar beleid herijken en zich vooral in ordenende en stimulerende zin richten op het tegengaan van informatie- en machtsmonopolies, op het garanderen van de vrijheid van culturele producenten tegenover hun financier en opdrachtgever en op de zorg voor een gevarieerd en onafhankelijk midden- en kleinbedrijf in de audio-visuele productiesector.

#### *De voorstanders van publieke omroep*

Het kamp van de voorstanders van de publieke omroep valt globaal in vier delen uiteen.

Velen vinden dat de publieke omroep zich moet terugtrekken op haar eigenlijke culturele taken, waarbij onder cultuur naast kunst ook educatieve vorming en de bijdrage aan de publieke meningsvorming moeten worden verstaan <sup>25</sup>.

Dat hier de kerntaak ligt voor de publieke omroep wordt door de andere voorstanders van de publieke omroep niet bestreden, maar de vraag is voor hen of deze omroep zich hiertoe moet beperken.

De cultuurwetenschappers Langenbucher en Wiesand benadrukken het belang van de publieke omroep als cultureel instituut <sup>26</sup>. Voor een sterke positie van deze omroep is het ook nodig dat zij een volledig programma biedt en zich niet beperkt tot wat commercieel oninteressant is. In de komende jaren zullen culturele onderwerpen in brede zin en dito culturele vaardigheden steeds belangrijker worden, zoals vragen van culturele integratie en het leren omgaan met pluriformiteit. Voor dit 'nieuwe leren' en voor de productie van kwalitatief hoogwaardige kunst en cultuur blijft de niet op winst gerichte publieke omroep de beste biotoop. Gezien de hoge risico's die kwalitatief hoogwaardige producties met zich mede brengen, zowel in de sfeer van de kosten als van de inkomsten, heeft de publieke, niet op winst gerichte omroep hier een unieke functie. Direct en indirect fungeert de publieke omroep als motor voor het gehele culturele, met name kunstzinnige bedrijf, zowel in cultureel als in sociaal-economisch opzicht. Deze productieve complementariteit en symbiose van de publieke en commerciële sector moeten versterkt worden, in het bijzonder op het internationale niveau waar nu het bedrijfsleven de toon aangeeft. Ook de publieke sector moet internationale netwerken opzetten.

<sup>24</sup>] G.M. Luyken, 'Das neue Mediawirtschaftsgefüge der 90er Jahre'; in: *Medien in Deutschland*, blz. 53.

<sup>25</sup>] P. Schiwy, op. cit., en blz. 20; U. Saxer, 'Sprachenbabel in Europas Medien'; in: *Medien in Deutschland*, blz. 167 en 20.

<sup>26</sup>] W.R. Langenbucher, 'Der Rundfunk als nationales Kulturinstitut - das Ende einer Epoche?'; in: *Medien in Deutschland*, blz. 20, 147 e.v. en 204.

A.J. Wiesand, 'Ende der Productivität? Konsequenzen der Internationalisierung für die Programmabereufe'; in: *Medien in Deutschland*, blz. 20 en 131.

Er is een derde groep<sup>27</sup>, die met name bij de publieke omroep zelf te vinden is en die het sterkst aanleunt tegen het geldend beleid: over de gehele linie, ook ten aanzien van recreatieve, verstrooiende programma's moet de publieke omroep gelijke ontwikkelingskansen hebben als hun commerciële tegenpolen. De overheid moet de publieke omroep extra beschermen, waar deze omroep, gegeven haar unieke taak, een concurrentienadeel heeft. Juist in een verenigd Duitsland en in een zich verenigend Europa krijgen de sociaal-communicatieve en culturele functies van de publieke omroep een nieuw gewicht. De op de directe behoeften van de individuele consument gerichte commerciële omroep kan deze functies niet vervullen.

Het is de mediajurist Hoffman-Riem die deze gehele problematiek relateert aan de bescherming van de eigen Duitse identiteit<sup>28</sup>. Ook Duitsland heeft het recht om zijn eigen omroepcultuur te beschermen. Daarbij gaat het niet om cultureel nationalisme of om het weren van buitenlandse programma's. Wel erkent het internationaal recht dat iedere land eigen, nationale tradities, waarden en instituties mag beschermen. Duitsland heeft een eigen institutioneel bestel opgebouwd dat een algemeen erkende waarde als pluriformiteit tot gelding brengt. Daarbij gaat het om pluriformiteit naar onderwerpen (recreatie, informatie, educatie, kunst en maatschappelijke discussie), om pluriformiteit naar inhoud – het aanbod moet de maatschappelijke verscheidenheid weerspiegelen -, om pluriformiteit in de zin van algemene toegankelijkheid en om pluriformiteit in ruimtelijke zin (een lokaal, regionaal, nationaal en bovennationaal aanbod). De combinatie van de, mede door de EG gestimuleerde, internationalisering en commercialisering leidt niet alleen tot verschraling en tot homogenisering van het aanbod, met de nadruk op recreatieve, wereldwijd afzetbare programma's. Deze ontwikkelingen bevorderen ook een institutionele verandering waarbij het in West-Europa tot voor kort overheersende 'public-service-' oftewel 'Treuhandmodel' moet wijken voor het commerciële marktmodel. Het eerste model vervult democratische en culturele functies voor de burger en voor de gemeenschap, het tweede model ziet de geadresseerde alleen als individuele consument.

In een later artikel wijst dezelfde auteur er op dat deze institutionele veranderingen niet alleen bepaald worden door feitelijk onontkoombare ontwikkelingen van economische en technologische aard<sup>29</sup>. Er is in West-Europa ook sprake van verschuivingen in het politieke en juridische denken waarbij de disfunctionele effecten van de van overheidswege in het leven geroepen instituties en regels breed worden uitgemeten en waarbij de omroepvrijheid primair als ondernemersvrijheid wordt gezien. Handhaving 'tout court' van het klassieke omroeprecht dat, zoals het meeste recht sterk op het verleden is betrokken, acht hij struisvogelpolitiek. Dit klassieke recht wordt immers in toenemende mate door buitenjuridische ontwikkelingen geërodeerd en vervult feitelijk een sterk symbolische, rituele functie. Wel meent hij dat de grondrechtelijke uitgangspunten van dit klassiek nationaal omroeprecht hun waarden kunnen behouden en dat deze uitgangspunten de aanwezigheid van een publieke omroep die zich richt op haar specifieke, democratische en culturele kerntaken, ook in de toekomst nog goed kunnen legitimeren.

De auteur laakt de EG. Hoewel volgens het Europees Hof de in EG-verband geldende grondrechten mede bepaald worden door de gezamenlijke grondbeginselen van het constitutionele recht van de lidstaten, heeft de EG in haar regelgeving ten onrechte niet willen aansluiten bij de cultuurpolitieke tradities die in het omroeprecht van alle lidstaten zijn terug te vinden.

<sup>27]</sup> L.M. Kiefer, 'Audiovisuelle Medienprodukten: national, international, transnational'; in: *Medien in Deutschland*, blz. 67; V. Metz-Mangold, op. cit.

<sup>28]</sup> Hoffman-Riem '85, op. cit.

<sup>29]</sup> Hoffman-Riem '89, op. cit.

Het eigen Duitse aspect van de discussie komt naar voren in de slotopmerking van Bergman naar aanleiding van een conferentie over dit onderwerp. Hij stelt dat het beraad sterk in het teken staat van de karakteristieke Duitse intellectuele traditie om vanuit beginselen te argumenteren.

Hij vraagt zich af of het marktmodel en het publieke cultuurmodel feitelijk wel zo sterk tegenover elkaar staan als in de principiële beschouwingen wordt gesuggereerd <sup>30</sup>.

In dit verband is het relevant te verwijzen naar een empirische studie van de media-econoom Heinrich waaruit blijkt dat de Duitse commerciële televisie zich kenmerkt door een, vergeleken met andere bedrijfstakken, ongekend hoge mate van economische en publicistische concentratie en door een daarmee gepaard gaand verlies aan pluriformiteit van het aanbod <sup>31</sup>. In dit feitelijk gegeven kan een sterk argument gevonden worden ten gunste van een krachtige publieke omroep die een tegenwicht biedt. In de volgende subparagraaf komt dit punt uitgebreider aan de orde.

### 7.2.3 De internationale verschraving en het verlies van pluriformiteit en kwaliteit van het aanbod als nieuwe legitimatiegronden voor de publieke omroep

In deze subparagraaf gaat het in eerste instantie niet om de distributie, maar om de productie van de elektronische software. De belangrijkste onderdelen van deze audio-visuele productie zijn film, tv-programma's alsmede geïndividualiseerde beeldragers, zoals video-cassettes en beeldplaten. De nadruk ligt in deze beschouwing vooral op de twee eerstgenoemde producten, daar zij direct aan de omroep zijn gelieerd. De audio-visuele productie komt als zodanig in het volgende hoofdstuk negen aan de orde. In deze subparagraaf is de relevantie van ontwikkelingen in de productie voor de positie van de publieke omroep het hoofdthema.

De subparagraaf begint met enige beschouwingen over de (vermeende) culturele dominantie van de VS in Europa. In het bijzonder bij de productie en uitzending van televisieprogramma's speelt dit onderwerp immers een pregnante rol in de discussie.

#### *De Duitse opstelling tegenover het Amerikaans 'cultuurimperialisme'*

Ook in Duitsland worden de 'innere Kolonisierung' van Europa en de dominantie van de Amerikaanse 'coca-cola-cultuur' als probleem ervaren, althans door een deel van de politieke en culturele elite <sup>32</sup>.

Er is vooral een groot aantal politieke en bestuurlijke factoren, die als zodanig al eerder aan de orde zijn gekomen, welke verhinderen dat Duitsland, zoals Frankrijk, op dit vlak een krachtig, cultureel en economisch gemotiveerd, protectionistisch overheidsbeleid voert.

Allereerst heeft het naoorlogse Duitsland een afkeer van zeker expliciet gevoerd nationalistisch cultuurbeleid <sup>33</sup>. Het probleem van de Amerikaanse dominantie wordt toch vooral geformuleerd in meer algemene termen van verlies van Europese identiteit en van pluriformiteit en kwaliteit <sup>34</sup>. Gegeven de beperkte bevoegdheid van de federale overheid op cultureel terrein wordt op Bondsniveau de opkomst van nieuwe technologieën voornamelijk als een nieuwe kans voor de Duitse economie en het Duitse bedrijfsleven gezien. Bovendien roept een sterk étatistisch beleid, zoals Frankrijk dat kent, in Duitsland al snel juridische bedenkingen op, met name de vraag van mogelijke strijd

<sup>30</sup>] *Medien in Deutschland*, blz. 24.

<sup>31</sup>] J. Heinrich, 'Ökonomische und publizistische Konzentration im deutschen Fernsehsektor'; *Media Perspektiven*, '92, nr. 6, blz. 338.

<sup>32</sup>] Wiesand '83 in noot 3, op. cit.

<sup>33</sup>] Wiesand ibidem.

<sup>34</sup>] Langenbucher, op. cit.



met de rechtspraak van het BVG inzake de vrijheid van cultuur. In de Duitse traditie past eerder een beleid dat de Duitse producenten helpt om zich zelf te helpen en om hun 'Selbstverwaltung' te verbeteren <sup>35</sup>.

*De internationale verschraving van het aanbod, als nieuwe legitimatie van de publieke omroep*

Tot zover is er weinig nieuws te melden. Interessanter is het gegeven dat in de recente Duitse discussie over dit onderwerp de vraag steeds meer gesteld wordt of nieuwe technologische en economische ontwikkelingen, met name internationalisering in combinatie met commercialisering, niet op termijn moeten leiden tot een fundamentele verandering van het gehele media- en omroepbeleid van de overheid. In het klassieke omroepbeleid van praktisch alle West-europese landen was de economische en technische schaarste van elektronische distributie het aanknopingspunt bij uitstek voor overheidsinterventie. Deze legitimatie van overheidsbemoeienis verliest haar feitelijke betekenis. De schaarste verschuift van de distributie naar de productie. Het financiële en juridische vermogen om met name televisieprogramma's te produceren wordt in de nieuwe verhoudingen de schaarse factor bij uitstek. Deze schaarste zou veel meer dan vroeger het aanknopingspunt moeten zijn voor actief overheidsbeleid, teneinde duurzame waarden als culturele vrijheid, pluriformiteit en kwaliteit te garanderen.

*De historische context van het probleem*

Alvorens op dit kernpunt van deze subparagraaf in te gaan, is eerst een kleine 'tour d' horizon' nodig van deze actuele ontwikkelingen in de productiesector. Hieraan gaat dan weer een korte historische terugblik vooraf teneinde de verschillen in uitgangspositie te begrijpen, die de Amerikaanse en Europese, en derhalve ook Duitse, producenten hebben bij het inspelen op deze nieuwe ontwikkelingen.

De structuur van de productiesector is vanouds een geheel andere dan die van de distributieve, met name van de omroepsector. Tot de jaren tachtig werd de omroep als 'publiek goed' in West-Europa grotendeels buiten de commercie gehouden. De productiesector, in casu de filmproductie, was daarentegen vanaf de opkomst van deze bedrijvigheid in de jaren twintig in praktisch alle landen een zaak van commerciële bedrijven en kende weinig marktordenende regels, die een vrije concurrentie moesten bevorderen, zeker niet op internationaal niveau. Deze situatie was in het voordeel van dat beperkt aantal ondernemers die al een sterke positie hadden, of deze snel konden verwerven <sup>36</sup>. Dit waren door meerdere oorzaken vooral Amerikaanse bedrijven. De huidige grote Amerikaanse media-giganten komen oorspronkelijk uit de film- of platenindustrie, terwijl de bestaande grote Europese, met name Duitse media-concerns van origine uitgeverijen zijn, voor welke bedrijven het gedrukte woord, in het bijzonder het boek, het voornaamste terrein was <sup>37</sup>. De minder taalgebonden producten waarop de Amerikanen zich vanouds concentreerden, bevonden zich bij uitstek voor een wereldwijde afzet.

Bovendien heeft de Amerikaanse overheid vanaf de opkomst van de televisie een krachtige, van de omroep onafhankelijke, productie-industrie bevorderd. Traditioneel zijn de Europese publieke omroepen óók in hoge mate producenten van programma's. Voorzover deze omroepen de productie uitbesteden, dragen de programmamakers de uit hun productie voortvloeiende rechten aan hun opdrachtgevers, de omroepen, over.

<sup>35</sup>] Wiesand '83, op. cit.

<sup>36</sup>] Hoffman-Riem '85, op. cit.

<sup>37</sup>] Harnischfeger, Bertelsmann; in: *Medien in Deutschland*, blz. 188.

Ter stimulering van een krachtige, onafhankelijke productie-industrie werd in Amerika de mogelijkheid van deze overdracht van rechten aan de omroepen wettelijk beperkt. De Amerikaanse producent kreeg aldus betere kansen om zelf nieuwe programma's te bekostigen door de rechten van reeds gerealiseerde producten, zoals gebruiks-, vermenigvuldigings- en doorverkooprechten, te gelde te maken. In Europa heeft alleen Frankrijk dit voorbeeld enigszins gevolgd<sup>38</sup>. Eerst in de jaren tachtig begint deze ontwikkeling zich ook goed in de rest van Europa door te zetten.

### *De Amerikaanse voorsprong*

Gezien hun commerciële traditie, die op afzetvergroting is gericht, en gezien het karakter van hun samenleving hadden en hebben de Amerikanen een voorsprong in expertise bij het maken van film- en televisieprogramma's die attractief zijn voor een breed, cultureel zeer pluriform publiek. Ook hun eigen, binnenlandse markt was en is immers in hoge mate uit meerdere culturen samengesteld. Juist in het maken van programma's die abstraheren van – naar regio en bevolkingsgroep bepaalde – culturele verschillen, ligt de kracht van de Amerikaanse producenten. Met name verstrooiende programma's, zoals familie- en andere 'soap'-series, scoren mondiaal het hoogste, omdat zij in alle landen een sterke, tweede positie innemen, vlak achter de meest populaire nationale programma's. Met het oog op exportmogelijkheden zijn deze Amerikaanse programma's bepaald niet bedoeld om het 'echte' Amerika te laten zien, maar richten zij zich op die positieve punten die wereldwijd in de beeldvorming over Amerika overheersen (vrijheid, rijkdom, sociale stijging e.d.)<sup>39</sup>.

Omdat de Amerikanen bovendien de produktiekosten op hun grote binnenlandse markt kunnen terugverdienen, zijn zij ook in staat op de wereldmarkt een sterk concurrerende prijs te vragen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat eind jaren tachtig het Amerikaanse aandeel in de wereldwijde handel in televisieprogramma's op tachtig procent werd geschat. De handelsbetrekkingen in de relatie tussen Amerika en West-Europa zijn onevenwichtig; 30 tegenover 2 procent<sup>40</sup>.

Toch is dit niet het gehele verhaal. Blijkens cijfers uit 1985 was het Amerikaanse aandeel in de Westeuropese import relatief hoog, maar in de totaliteit van de Westeuropese programma's was dit aandeel niet meer dan 13 procent: 73 procent was van nationale herkomst. Met name de grote Europese landen importeren vanouds relatief weinig programma's en in het bijzonder weinig programma's van elkaar. In die zin lijken deze landen sterk op de VS van Amerika. Bovendien betreft de Amerikaanse import voornamelijk de verstrooiende fictie<sup>41</sup>.

De Deense mediadeskundige Sepstrup vraagt zich verder af wat nu werkelijk het probleem is. Men kan volgens hem ook stellen dat het vraagstuk niet zozeer de bedreiging van de culturele eigenheid van de kleinere Europese landen betreft, die relatief veel programma's importeren. Juist de positie van grote landen, zo kan men in zijn visie zeggen, is niet vrij van risico. Uitgerekend deze grote landen lopen het gevaar van cultureel provincialisme en nationaal chauvinisme.

Bovendien bevestigt empirisch onderzoek steeds meer het vermoeden dat er een positieve correlatie bestaat tussen de vergroting van de Amerikaanse import en het toenemend commerciële functioneren van de omroep.

<sup>38</sup>] Kreile in noot 14, op. cit., blz. 16.

<sup>39</sup>] C.M. Ridder, 'Das Europäische Dilemma, Woher kommen die Programme der Zukunft?'; *Medium*, 1991, Nr. 4, blz. 58.

<sup>40</sup>] H.J. Kleinstüber en P. Wilke, 'Die Europäischen Medienlandschaft der achtziger Jahre: Kommerzialisierung und Internationalisierung'; bijdrage in het onder noot 4 genoemde themanummer, blz. 154.

<sup>41</sup>] P. Sepstrup, 'Implications of current developments in Western European broadcasting'; *Media, Culture and Society*, 1989, Vol. 11, blz. 29.

Daarbij gaat het niet alleen om de komst van echte commerciële omroepen, maar ook om het steeds meer in commercieel termen denken van de klassieke publieke omroep. De attractiviteit voor een breed publiek en de lage verkoopprijs van de Amerikaanse programma's zijn hier verklarende factoren.

Dit laatste punt is naar mijn mening extra van belang, omdat men, hiervan uitgaande, niet alleen vragen kan stellen bij de ratio van het EG-beleid, te weten de vermeende Amerikaanse dominantie, maar ook bij de consistentie van dit EG-beleid. De door de EG gestimuleerde commercialisering van de omroep versterkt de gewraakte Amerikaanse overheersing.

### *Recente Europese ontwikkelingen*

In termen van omzet, productie en export blijven de Amerikanen voorlopig wereldleider, maar de roze tijden zijn ook voor hen voorbij<sup>42</sup>. Gemeten naar de vraag, is West-Europa de potentieel sterkste mediamarkt. Gezien de zeer hoge groeipercentages die de televisiesector in al zijn onderdelen in de jaren tachtig in vooral dit werelddeel heeft laten zien, ontwaren uiteraard ook Europese bedrijven op deze markt nieuwe kansen. Daarbij gaat het niet alleen om klassieke uitgeverijen als het Duitse Bertelsmann en het Franse Hachette, die willen uitgroeien tot multimedia-giganten, maar ook om branche-vreemde bedrijven, zoals het Franse aannemersbedrijf Bougyes dat de Franse omroep TF 1 heeft opgekocht<sup>43</sup>.

Ook het Europees bedrijfsleven wordt geconfronteerd met het probleem dat de culturele pluriformiteit van Europa niet alleen een mooi symbool en normatief beginsel is, maar ook een harde realiteit vormt. Er bestaat niet één Europese consument en één Europese smaak. Een Duitse tv-serie als 'Schwartzwald-klinik' slaat in Engeland absoluut niet aan.

Het verdwijnen van technische en bestuurlijke grenzen tussen landen doet deze culturele scheidsgrenzen tussen Europese naties nog meer uitkomen<sup>44</sup>.

De *oplossing* die het Europese bedrijfsleven voor dit vraagstuk kiest, is tweërlei en ligt in beide gevallen in het verlengde van de reeds eerder uitgezette Amerikaans gedragslijn.

Ten eerste legt men de nadruk op transnationale producten waarbij de culturele verschillen tussen landen een zo gering mogelijke rol spelen. Dit werkt sterk ten gunste van programma's, waar het beeld of het geluid en niet het gesproken woord primair zijn<sup>45</sup>. De productie en distributie van sport- en muziekprogramma's krijgen hierdoor een flinke impuls<sup>46</sup>.

Deze commercieel zeer interessante *transnationale* programma's moeten worden onderscheiden van de meer *internationale* programma's, met name coproducties van meerdere Europese landen, waarbij men wel rekening wil houden met de culturele identiteit van deze landen. Deze internationale producties komen in allerlei opzicht veel moeizamer tot stand en hebben vooral het probleem hoe met erkenning van de identiteiten van de verschillende deelnemende landen deze internationale programma's toch attractief blijven.

Dergelijke Europese coproducties vormen slechts een klein percentage van het Europese aanbod en hebben financiële steun van overheden hard nodig. Overheidssteun kan hier ook goed gemotiveerd worden, omdat deze internationale, veel meer dan transnationale producten aanzetten geven tot een

<sup>42</sup>] Ridder, op. cit.

<sup>43</sup>] Kleinsteuber en Wilke, op. cit.

<sup>44</sup>] M.L. Grosse Peclum, 'Gibt es den Europäischen Zuschauer? – Fernsehnutzung in einem internationalisierten Programmangebot'; bijdrage in het in noot 4 genoemde themanummer, blz. 185.

<sup>45</sup>] Kiefer, op. cit.

<sup>46</sup>] Luyken in: *Medien in Deutschen*, blz. 189.

interculturele dialoog tussen landen<sup>47</sup>. Het reeds eerder beschreven Frans-Duits initiatief voor een Europees cultuurkanaal is een goed voorbeeld van dergelijke moeizame Euro-producties.

Een tweede oplossing vormt de ook in Europa toenemende organisatorische scheiding tussen financiering, productie en distributie.

Op internationaal niveau is sprake van een toenemende concentratie van een kleine 'ere-divisie' van internationale, Europese en Amerikaanse multimediale giganten die steeds meer met elkaar strategische allianties aangaan<sup>48</sup>. Zij zijn vooral actief op de primaire markt van transnationale producten maar met banken en advertentiemakelaars financieren zijn ook een groot aantal onafhankelijke productiebedrijven die zich richten op een bepaalde, naar regio, land of bevolkingsgroep bepaalde markt. Dit midden- en kleinbedrijf bedient de kleinere, secundaire markten. De verlening van opdrachten vindt met name plaats in het kader van 'studio's' waarin deze kleinere bedrijven de hiertoe noodzakelijke financierings- en juridische condities worden geboden. In ruil daarvoor ontvangen de financiers de uit de productie voortvloeiende rechten, die zij tegenover de omroepen, het bioscoopbedrijf en de video-industrie te gelde kunnen maken. In het bijzonder in Duitsland is deze ontwikkeling goed te zien<sup>49</sup>.

In deze zich vormende eredivisie is op zijn best plaats voor enkele instellingen voor publieke omroep van enkele grote landen. Het belang van de wettelijke omroepbijdragen als financieringsbron voor de televisiesector daalt. Als algemeen wettelijk verplichte bijdrage staat deze bijdrage met name in Frankrijk en Groot-Brittannië politiek onder druk.

Gebonden aan nationale regels kunnen de nationale publieke omroepen bovendien veel minder flexibel opereren op het gehele mediaterrein. Ook in die zin verliest de publieke omroep in Europa haar centrale spilfunctie<sup>50</sup>.

Kortom er is niet alleen sprake van multimediale machtsconcentratie, maar ook van nationale, regionale en maatschappelijke segmentatie en diversificatie. De expansie van een Duitse multimedia-gigant als Bertelsmann betekent dan ook niet zonder meer een sterkere expansie van de Duitse cultuur. Dit Duits bedrijf stelt zich dat doel ook niet. Op basis van beginselen van decentralisatie en intern inhoudelijk pluralisme participeert Bertelsmann in een honderdvijftigtal productiebedrijven in Europa. Het overgrote deel is publicitair wel maar bedrijfseconomisch in het geheel niet interessant<sup>51</sup>.

Het is duidelijk dat deze zich ontwikkelende structuur van het televisie-bedrijf als geheel ten dele de feitelijke basis ontnemt aan de eerder beschreven, door vele cultuurwetenschappers en juristen, aangehangen stelling dat een combinatie van internationalisering en commercialisering verlies van pluriformiteit en kwaliteit *zonder meer* voorprogrammeert.

Probleemloos zijn de nieuwe ontwikkelingen in dit opzicht echter niet. Het blijft een gegeven dat de mate en invulling van pluriformiteit en kwaliteit toch grotendeels bepaald worden door de nieuwe spelers in de genoemde 'eredivisie', die zich primair moeten laten leiden door strategische overwegingen van bedrijfseconomische aard.

*Gevolgen voor het omroepbeleid van overheden op Europees, nationaal en regionaal niveau*

Vanuit deze gedachtengang pleit Luyken voor een nieuw omroep- en media-beleid van de overheid, gericht op het tegengaan van economische en publicitaire

<sup>47</sup>] Kiefer, op. cit.

<sup>48</sup>] Ridder, op. cit.

<sup>49</sup>] Luyken, op. cit.

<sup>50</sup>] Luyken, *ibidem*.

<sup>51</sup>] Harnischfeger, op. cit.

machtsconcentratie, op het garanderen van de inhoudelijke vrijheid van de feitelijke producenten en op de bevordering van een onafhankelijke en gediversificeerde midden- en kleinbedrijf. Impliciet erkent hij dat dit marktordenend en -stimulerend cultuurbeleid van overheden vooral op Duits-federaal en Europees niveau van de grond moet komen.

Vanuit dezelfde gedachtengang, inhoudende dat het (financiële) vermogen om zelf programma's te maken de strategische, schaarse factor in de toekomst zal worden, meent Kiefer, manager van een Duitse regionale publieke omroep, dat de overheden de plicht behouden om krachtige publieke omroepen in stand te blijven houden. Voor het maken van transnationale programma's blijft de markt de goede plaats. De produktie van uit oogpunt van pluriformiteit en kwaliteit belangrijke internationale, nationale en regionale programma's vraagt haars inziens om sterke (samenwerkende) publieke omroepen, die het nodige tegenwicht kunnen bieden. Het in het Duitse recht ontwikkeld model van de publieke omroep als basisvoorziening behoudt zijn waarde, maar moet nu niet meer op de distributie, maar op de produktie worden betrokken, aldus Kiefer.

### 7.3 Algemene Conclusies

- a. Wanneer men uitgaat van drie mogelijke houdingen van nationale overheden tegenover internationale ontwikkelingen – de attitude van een zich bedreigd voelend protectionisme, van een actieve anticipatie van nationale overheden op internationale ontwikkelingen en een houding van 'laissez-faire' – dan kan geconcludeerd worden dat alleen de eerste twee houdingen in de Duitse discussie een rol spelen.

Door een deel van de participanten aan de discussie wordt internationalisering inderdaad gezien als bedreiging, maar dan gaat het toch om specifieke vormen van internationalisering: internationalisering in combinatie met versterking van de positie van de commerciële actoren enerzijds en de intensivering van dit proces door één specifieke internationale overheidsorganisatie, te weten de EG anderzijds.

Internationalisering in cultuurinhoudelijke zin – een toenemende externe culturele beïnvloeding en externe overheersing en verdringing van de eigen Duitse cultuur – is in de discussie als negatieve overweging niet dan wel in geringe mate aan de orde. Men acht niet zozeer de Duitse cultuur op zich bedreigd, maar wel het Duits bestuurlijk en institutioneel bestel dat op eigen wijze algemeen erkende waarden als pluriformiteit en kwaliteit veilig stelt. Ook hier komt weer het verschil naar voren met het vooroorlogse Duitsland, waarin wel sprake was van inhoudelijk cultuurprotectionisme en afwerping van buitenlandse invloeden.

Met Hoffman-Riem kan gezegd worden dat een discussie over de eigen nationale cultuur, in de zin zoals die nu in Duitsland gevoerd wordt, vragen betreft die binnen het geldende internationale recht legitiem zijn<sup>52</sup>. Een gelijksoortige debat wordt bovendien heden ten dage ook in andere Westeuropese landen gevoerd.

Daarnaast is ook de lijn van actieve anticipatie in de Duitse discussie herkenbaar. Zelfs zij die in internationalisering in eerste instantie een bedreiging zien, erkennen dat het struisvogelpolitiek is om deze ontwikkelingen te negeren. Ook zij pleiten voor nieuwe evenwichten in de binnenlandse verhoudingen; een herziening van het federale bestuursmodel, een herschikking van taken tussen de commerciële en publieke omroep en een grotere overheidsaandacht voor de produktie- dan voor de distributiefase. De EG wordt verweten eenzijdig te anticiperen op de technologische en economische ontwikkelingen en van bovenaf de lidstaten impliciet een op de markt gericht beleidsmodel op te leggen. Meer in aansluiting op de beleidstraditie van de afzonderlijke

<sup>52</sup>] Hoffman-Riem '85, op. cit.

landen had de EG ook op Europees niveau een duaal bestel, waaronder een Europese publieke omroep, kunnen opzetten, aldus de critici.

Overigens is het de vraag of de kritiek op 'Brussel' op onderdelen steeds juist is. De EG maakt de instandhouding van een nationale, regionale publieke omroep wel moeilijker, met name door veel privileges die de publieke omroep vanouds in vele landen geniet, vervallen te verklaren. Een land dat als tegenwicht tegen een vermeende te sterke buitenlandse overheersing een volwaardige nationale publieke omroep wil blijven behouden, heeft hiertoe ook binnen het kader van de EG nog alle ruimte, maar zal zich wellicht meer dan voorheen ook financiële inspanningen moeten getroosten. Hetzelfde geldt in de relatie tussen de Duitse deelstaten en de regionale publieke omroepen.

- b. Centraal staat in de discussie niet zozeer het spanningsveld tussen de verschillende territoriale niveaus – Europa, nationaal, regionaal – maar het meer functionele spanningsveld: de produktie en distributie van omroep als een op de markt verhandelbaar dan wel als publiek, van overheidswege te behartigen goed. Deze functionele, of wellicht beter conceptuele, discussie – het gaat immers om de vraag hoe men de omroep moet zien – heeft op zich weinig met het onderscheid nationaal/internationaal te maken. Ook in de afzonderlijke landen wordt dit debat al vanaf 1945 gevoerd.

Beide vraagstellingen – internationalisering en het karakter van de omroep – worden met elkaar verbonden doordat internationalisering, zoals die in de jaren tachtig in omroepeland haar beslag heeft gekregen, ten aanzien van de andere functionele/conceptuele vraag bepaald niet neutraal is. Feitelijk heeft internationalisering geleid tot versterking van de positie van de op winst gerichte actoren, zowel in de produktie- als in de distributiesfeer. Door het maken en uitzenden van transnationale produkten en door op internationaal niveau zich te beperken tot de financiering van de op de verschillende nationale niveaus opererende werkmaatschappijen kunnen commerciële bedrijven op internationaal niveau beter functioneren en samenwerken dan publieke instellingen. Gegeven hun op één mediasector gerichte taakopdracht, de omroep, hebben publieke instellingen hier minder mogelijkheden dan de commerciële multimedia-bedrijven.

De eenzijdige, ook na 'Maastricht' primair op het economische gerichte, taakstelling van de belangrijkste Europese overheid, de EG, versterkt dit proces. Het is daarbij de vraag of een formele wijziging van het EG-verdrag die in het verdrag van Maastricht is overeengekomen en krachtens welke de EG in haar gehele beleid ook rekening moet houden met de culturele aspecten, de rol van deze organisatie wezenlijk verandert. De feitelijk gegroeide beleidstraditie van de EG en de daarop aansluitende machts- en belangenconcentratie van bedrijven die dit EG-beleid beïnvloeden, zullen waarschijnlijk zeker op korte termijn hierdoor niet veranderen.

Op het punt van de internationale samenwerking en belangenbehartiging hebben de sterk op de nationale en regionale overheid gerichte publieke instellingen ook in de Duitse visie een flinke achterstand tegenover het bedrijfsleven. De Duitse culturele en omroepinstellingen hebben nog te veel last van 'regionalistisch Kirchtumsdenken'<sup>53</sup>.

Een sterke oriëntatie van publieke instellingen op het nationale en, in Duitsland regionale, niveau vindt uiteraard haar verklaring in het gegeven dat de overheden op dit vlak de directe begunstigsters van deze instellingen zijn.

- c. De Duitse discussie over de gewenste functie en conceptie van omroep en omroepbeleid – het marktconforme tegenover het publieke dienstmodel – heeft op twee punten geheel eigen trekjes. De in de Duitse traditie sterk levende gedachte dat het niet-utilitaire karakter hét kenmerk van (Hoch)Kultur is, leidt er al snel toe om economie/commercie enerzijds en cultuur anderzijds tegenover elkaar te stellen. Deze dichotomie wordt nog versterkt doordat de Duitse traditie van filosofisch idealisme bevordert dat primair vanuit beginselen wordt geredeneerd.

<sup>53]</sup> Wiesand '90, op. cit.

Op dit punt is er niet alleen een verschil met de meer empirische Angelsaxische, met name de Amerikaanse denktraditie maar ook met het Franse audiovisuele beleid, dat zich juist kenmerkt door een combinatie van economisch industrie- en cultureel beleid. 'Economie et culture, la même lutte' zo luidt een van de geveugelde uitspraken van de Franse cultuurminister Lang, een gedachte die in hoge mate ook in het EG-beleid is terug te vinden.

Heeft deze laatste opstelling het risico dat culturele overwegingen oneigenlijk worden gebruikt om economische en politieke belangen te legitimeren, de Duitse benadering draagt vooral het gevaar in zich dat bepaalde opties a priori worden uitgesloten. Zo is het met name de vraag of een groot aantal kenmerken van de huidige Westerse samenlevingen er niet toe tenderen om de realisatie van waarden als een cultureel pluriform aanbod in mindere mate dan voorheen door een eigen voorzieningenbeleid van de overheid te garanderen.

Men denke aan kenmerken als een gemiddeld hoog educatief peil van de bevolking, waardoor mensen meer vaardigheden hebben om bewust te kiezen. Het is hier niet de plaats om hierop dieper in te gaan. Wel is het in dit verband relevant de mediadeskundige Porter<sup>54</sup> aan te halen die na een analyse van het recente omroepbeleid in de grote Westerse landen concludeert dat zij een gemeenschappelijk manco hebben: pluriformiteit is met name door rechters wel als juridisch beginsel geformuleerd maar de noodzakelijke aanvulling, te weten een goede empirische analyse van de maatschappelijke krachten die heden ten dage feitelijk de pluriformiteit bepalen, ontbreekt.

- d. In relatie met Nederland kan geconcludeerd worden dat ook op het terrein van de omroep internationalisering bepaald niet alleen een bedreiging vormt voor de kleine landen.

In politieke en beleidsmatige zin hebben de grotere landen het voordeel dat zij sterker hun stempel op het Europese beleid kunnen zetten.

Wanneer men kijkt naar de Duitse en Franse opstelling op het punt van de al of niet gewenste quotaregelingen in EG-verband, dan wordt echter ook duidelijk dat geen enkel groot land zijn eigen nationale beleidsmodellen en constructies op Europees niveau geheel kan realiseren. Daarvoor zijn de beleidstradities van de grote landen te zeer verschillend en moeten zij met elkaar concurreren.

In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat ook een land als Duitsland in het kader van de EG bepaalde delen van zijn binnenlands bestuurlijk en institutioneel bestel moet wijzigen.

In economisch opzicht hebben de grote landen uiteraard het voordeel van een grote binnenmarkt. In meer brede sociaal-culturele zin hebben zij het nadeel van een geringere traditie van openheid naar buiten dan de kleinere landen, welke landen vanouds tot deze grotere culturele openheid gedwongen zijn.

<sup>54</sup>] Porter in noot 5, op. cit.





## 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal een overzicht worden gegeven van de filmindustrie zoals deze zich na de Tweede Wereldoorlog in de Bondsrepubliek Duitsland heeft ontwikkeld. Daarbij zal met name worden ingegaan op het overheidsbeleid inzake internationalisering en samenwerking met andere Europese landen. Voorts zullen belangrijke initiatieven van de industrie zelf worden vermeld. In eerste instantie wordt de televisie- en de filmsector gescheiden behandeld. De televisiesector is reeds in hoofdstuk 7 gepresenteerd. Net als in de andere Europese landen heeft de Duitse overheid een verschillend beleid ontwikkeld voor beide sectoren hetgeen heeft geleid tot de huidige gedifferentieerde organisatiestructuur en bekostiging van de twee sectoren. Voor de televisie geldt specifieke omroepwetgeving, het Staatsverdrag van de gezamenlijke deelstaten. De regels ten aanzien van de filmindustrie zijn in het federale 'Filmförderungsgesetz' (FFG) vastgelegd. Beide wetten kennen zeer verschillende uitgangspunten en regelgevingen.

Omdat echter in Duitsland al aan het begin van de jaren zeventig initiatieven door de overheid zijn genomen voor een samenwerking tussen de televisie- en de filmsector, zullen de consequenties van deze samenwerking voor de beide sectoren in een aparte paragraaf in dit hoofdstuk worden beschreven. In de eindconclusies van dit hoofdstuk zal de gehele audiovisuele markt als eenheid worden behandeld omdat steeds meer blijkt, dat dezelfde producenten in beide sectoren werkzaam zijn en de producten vaak in beide sectoren hun verspreiding krijgen.

### *Historische ontwikkeling tot de jaren zeventig*

Vanaf 1918 is de rijksregering in Berlin betrokken bij de financiering van de filmindustrie. Zij heeft met name geholpen bij de opbouw van de UFA studio's. Duitsland was al in de jaren twintig een belangrijke filmnatie zowel in commercieel als in artistiek opzicht. Duitse filmmakers werden gevraagd door Hollywood. De Duitse film werd wereldwijd gedistribueerd. Naast Berlin waren er toen al twee andere belangrijke filmcentra met studio's, München en Hamburg<sup>1</sup>.

Vanaf 1933 werd de filmindustrie geheel gecontroleerd door de rijksregering met name het 'Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda'. Alle studio's kwamen onder verantwoordelijkheid van de minister van Cultuur. Alle films die tot 1945 zijn gemaakt, werden vooraf goedgekeurd door de minister. Filmmakers, crew- en castmedewerkers die werkzaam wilden blijven in de filmindustrie moesten lid worden van de 'Reichsfilmkammer'. Iedereen werd gescreend door de overheid. De vlucht van Joodse en linkse filmmakers naar andere Europese landen en de VS heeft er niet toe geleid dat de productie volledig stil viel. Er werden in 1935 nog steeds 108 films geproduceerd, die toen op de eigen markt quitte moesten spelen. Dit lukte omdat het bioscoopbezoek nog steeds groeide. In 1933 was het bezoek 245 miljoen bezoekers, in 1937 zelfs 430 miljoen. Film werd als het belangrijkste amusements- en propaganda-medium gezien in het Derde Rijk. Het was een strak centralistisch geleide industrie. Deze bedrijfsvoering werd na 1940 ook in de bezette gebieden doorgevoerd. De Cinetonestudio's in Nederland bijvoorbeeld werden onderdeel van de UFA<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>] G. Straschek, ed., *Handbuch für das Kino*; Frankfurt a.M., 1975, blz. 242-262.

<sup>2</sup>] J. Petley, *Capital and culture, German Cinema*; London, 1979, blz. 47-94.

Na 1945 was er nauwelijks nog sprake van enige filmindustrie. De studio's die niet door bombardementen waren verwoest, werden ontmanteld door de overwinnaars. Met name Rusland voerde de nog functionerende apparatuur mee als oorlogsbuit. De nieuwe regering van de Bondsrepubliek Duitsland hield zich ver van subsidiëring of regelgeving in de filmindustrie. De studio's werden vooral met gelden van de Marshall-hulp opnieuw ingericht. In de Grondwet werd bovendien vastgelegd dat de filmsector een culturele sector is waarvan het beleid is voorbehouden aan de deelstaten (de 'Kulturhoheit')<sup>3</sup>.

Op kleine schaal begonnen Duitse filmproducenten met het maken van onafhankelijke, goedkope produkties, betaald door privé financiers. In de jaren vijftig werden vooral onbelangrijke typisch voor de Duitse markt vervaardigde amusementsfilms gemaakt zonder hoge kwaliteit. 'Schlagerfilms' met populaire zangers, 'Heimatfilms' gebaseerd op triviale literatuur, 'avontuurfilms' gebaseerd op de Karl May-boeken en 'Krimis' waren de meest voorkomende genres. In die tijd was voor de meeste bioscoopfilms de hoop op een waardering als 'wertvoll' of 'besonders wertvoll' via de 'Filmbewertungsstelle' de enige mogelijkheid om indirecte financiële ondersteuning van de overheid te krijgen. Hierdoor werd een belastingverlaging mogelijk. Deze waarderingsregeling geldt nog steeds en is ook op buitenlandse films van toepassing<sup>4</sup>.

Het initiatief voor een verandering van de financiering van de Duitse filmindustrie ging niet uit van de overheid maar kwam van jonge filmmakers die zich verzetten tegen de oudbakken en ouderwetse thema's en die gelden via andere kanalen beschikbaar wilden krijgen. Privé financiers en banken hadden namelijk geen interesse in hun experimenten. Net als in Frankrijk werd de roep 'Opas Kino ist tot' de aanzet voor een structureel overheidsbeleid inzake de filmindustrie. Het 'Oberhausener Manifest' uit 1962 eiste staats-subsidies van de verschillende deelstaten en van de Bondsregering om hun films gefinancierd te krijgen. Sinds 1965 bestaan er dan ook verschillende regelingen die de Duitse film cultureel en economisch ondersteunen via financieringsmaatregelen<sup>5</sup>.

In de volgende paragraaf zal hier verder op in worden gegaan met name op het beleid van de Duitse overheid op Bonds niveau en op het niveau van de deelstaten.

## 8.2 Schets van het overheidsbeleid

### *Het Bonds niveau*

Sinds 1951 kent de minister voor Binnenlandse aangelegenheden (BMI) de 'Deutsche Filmpreis' voor de beste films van het afgelopen jaar toe. De voorstellen worden gedaan door een onafhankelijke commissie die is samengesteld uit vertegenwoordigers afkomstig uit de filmwereld alsmede uit andere maatschappelijke groeperingen. De prijzen dienen in nieuwe filmprojecten geïnvesteerd te worden. Argumenten voor deze 'Förderung' zijn het besef van de Bondsregering dat door toekenning van deze prijs een 'Spitzenleistung' wordt bekroond die boven de regionale belangen van de landen uitstijgt. Voorts is het een economische subsidie omdat het geld opnieuw in de filmindustrie dient te worden geïnvesteerd. De 'Deutsche Filmpreis' wordt verleend voor speelfilms (200 tot 750 duizend mark), voor korte films (20 tot 50 duizend mark), alsmede voor regie, draaiboek, acteur en actrice, camera en muziek.

Naast deze prijzen, die achteraf voor een gerealiseerd project worden gegeven, zijn er in de loop des tijds ook nog andere ondersteuningsmaatregelen door het BMI genomen voor de realisering van nieuwe projecten. Nieuwe plannen kunnen worden ondersteund met een bedrag tot 500 duizend mark waarbij het wederom om de 'Spitzenqualität' gaat, die volgens het BMI alleen via de

<sup>3</sup>] A.J. Wiesand, *Porträt einer Nation*, in noot 4, onder c, hoofdstuk 5, op. cit., blz. 37-42.

<sup>4</sup>] G. Bliersbach, *So grün war die Heide*; Weinheim und Basel, 1985.

<sup>5</sup>] J. Hembus, *Der deutsche Film kann gar nicht besser sein*; München, 1981.

Bondsregering kan worden onderkend. Voor korte filmprojecten is een bedrag tot 25 duizend mark beschikbaar en voor het ondersteunen van het schrijven van een draaiboek 20 tot 50 duizend mark. In de regel zijn deze subsidies voor de producenten. Alleen de draaiboekpremies worden rechtstreeks aan de auteurs verstrekt.

In de laatste jaren is het BMI ook begonnen met het ondersteunen van de distributie- en de exploitatiesector. Bioscopen kunnen een prijs krijgen voor hun voorbeeldige programmering van het afgelopen jaar, waarbij uiteraard gelet wordt op het aantal Duitse films in de programmering. De theaters kunnen een premie tussen 20 en 40 duizend mark krijgen. In 1989 bijvoorbeeld kwamen 57 bioscopen in aanmerking voor een prijs.

Een extra stimulans voor de distributie is een distributieprij voor films die eerder een premie voor de realisering hebben gekregen. Voor de distributie is per film maximaal 80 duizend mark beschikbaar. Extra geld voor de verspreiding van belangrijk geachte Duitse films wordt voor het aanmaken van kopieën beschikbaar gesteld. Dit is een nieuwe ondersteuningsmaatregel die voor het eerst in 1990 werd uitgevoerd. Voor dit onderdeel van de BMI-Förderung zijn 300 duizend mark per jaar beschikbaar.

De beslissingen over alle net genoemde toekenningen worden door een commissie genomen die om de twee jaar door de minister wordt benoemd. Dit college benoemt op zijn beurt voor de verschillende activiteiten adviescommissies. De minister heeft niet de bevoegdheid om een beslissing naast zich neer te leggen. De verschillende maatregelen zijn vastgelegd in de 'Filmförderungs-Richtlinien BMI'. Deze richtlijnen zijn apart van het 'Filmförderungsgesetz' (FFG) vastgesteld, dat alleen is bedoeld als economische wet ter ondersteuning van de Duitse filmindustrie, terwijl de bovengenoemde toekenningen vooral stoeien op culturele uitgangspunten. Voor de eigen maatregelen had het BMI in 1989 ongeveer 7 miljoen mark ter beschikking.

In 1967 is het 'Filmförderungsgesetz' (FFG) door de Bondsdag goedgekeurd waarin economische maatregelen voor de bevordering van de Duitse film zijn vastgelegd. De uitvoering is gelegd bij het 'Bundesministerium für Wirtschaft' (BMWi). Deze wet is inmiddels een aantal keren aangepast en de huidige richtlijnen gelden tot eind 1992. Om de richtlijnen uit te voeren is een apart instituut in het leven geroepen, de 'Filmförderungsanstalt' (FFA). Dit instituut opereert autonoom. Doel van het FFG is de kwaliteit van de Duitse film te verbeteren – en om daarmee de basis van een economisch rendabele filmindustrie te leggen – de ondersteuning van Duits-buitenlandse coproducties te bevorderen alsmede de samenwerking tussen film en televisie te stimuleren. Bij de laatste maatregelen gaat het erom de televisie te betrekken bij de financiering en verspreiding van de Duitse film. Voorts zal extra aandacht worden gegeven aan de verspreiding van de Duitse film in het buitenland. Om deze maatregelen te bekostigen dient 1,5 procent tot 2,5 procent van de omzet van de bioscoopbranche te worden benut. Voor de video-industrie is het percentage van de omzet 1 tot 2 procent.

Het FFG heeft tevens maatregelen op het gebied van productie, distributie en exploitatie. De belangrijkste maatregel is de 'Referenzförderung'. Indien een film in de bioscoop een bepaald aantal bezoekers binnen twee jaar heeft gehaald (250 of 150 duizend bezoekers of bij een film met bijzonder hoge kwaliteit 20 duizend bezoekers) kan de producent een subsidie krijgen van maximaal 500 duizend en in uitzonderingsgevallen 1 miljoen mark. Voor korte films geldt een bedrag tot 100 duizend mark. Ook draaiboeken van reeds vervaardigde films komen in aanmerking voor een 'Referenzförderung' van 20 tot 50 duizend mark. Voor distributie is tot 400 duizend mark per film beschikbaar inclusief het trekken van extra kopieën om de verspreiding van een film ook in provinciesteden te waarborgen.

Om de renovatie en vernieuwing van de bioscopen te bevorderen zijn er subsidies beschikbaar ter hoogte van 100 duizend mark met een maximum voor uitzonderingen van 200 duizend mark.

Voor de middelen besteed aan coproducties en voor de regels om gelden voor coproducties te krijgen zijn er aparte uitvoeringsmaatregelen. Deze zullen verderop nader worden besproken.

Een college van 27 personen neemt de beslissingen. In dit college hebben vertegenwoordigers van politieke en maatschappelijke organisaties alsmede vertegenwoordigers van de kerken en de film- en video-industrie zitting. Het college kan voor de verschillende maatregelen aparte commissies instellen. De FFA is een onafhankelijke organisatie. Het budget was in 1991 60 miljoen mark.

Naast deze economische stimulering van de Duitse filmindustrie op Bonds-niveau is in 1965 op initiatief van de regisseurs van het 'Oberhausener Manifest' het 'Kuratorium Junger Deutscher Film' door de gezamenlijke deelstaten opgericht. Doel van dit instituut is de bevordering van nieuw talent, de ontwikkeling van de Duitse film in het algemeen alsmede de ontwikkeling van de artistieke kwaliteit. Voor dit doel wordt geld gegeven aan de productie, aan de distributie en aan de vertoning van de uitgekozen films. Het budget voor deze maatregelen is in de laatste 10 jaar niet meer verhoogd en belooft op dit moment 2,5 miljoen mark. Beslissingen worden genomen door een onafhankelijke commissie bestaande uit zeven personen, die voor drie jaar worden gekozen door de ministers van Cultuur gezamenlijk.

In het FFG is ook het 'Rahmenabkommen Film Fernseh'n' opgenomen. Bij wet is de FFA verplicht om samen met de televisiestations ARD en ZDF tot een overeenkomst te komen, waarin wordt vastgelegd op welke manier de televisie de filmindustrie bevordert. De vijfde overeenkomst uit 1990 die tot eind 1992 geldt, heeft een financieringsvolume vanuit de televisiesector van 69 miljoen mark (per jaar 23 miljoen mark). Indien een commissie waarin leden zitting hebben van de televisiestations (twee) en van de FFA (zes) positief beslist, dan dient de film in principe een bioscoopvertoning voor twee jaar te hebben alvorens op de televisie te worden geprogrammeerd. Alle ondersteuningsmaatregelen die voor de 'gewone' film kunnen gelden binnen het kader van de FFA, zijn ook voor deze film van toepassing.

Naast deze reguliere projecten stellen de televisiestations gelden beschikbaar voor bijzondere projecten, met name experimentele films, films van debutanten en documentaires. Ook de commerciële zenders hebben zich verplicht om een bijdrage te leveren aan de FFA om deel te kunnen nemen aan de FFA. SAT 1, RTL-Plus, Pro 7 en Tele 5 waren bereid om voor het vijfde 'Abkommen' tot 1992 12 miljoen mark aan de FFA te betalen. De budgetten van de FFA uit de laatste jaren zijn in de tabellen 8.1a en 8.1b opgenomen.

Tabel 8.1a. FFA-budget 'Referenzförderung' 1985-1991

jaar	aantal		goedgekeurd in:						totaal 85-91
	Duitse films	aanvragen	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
1985	81	77	13	4					17
1986	69	59		11		2			13
1987	70	59			11				11
1988	64	53				15		2	17
1989	79	57					10	1	11
1990	59	54						11	11
1991	96	67							
Totaal	518	426	13	15	11	17	10	14	80

Jaarverslag FFA 1991.

**Tabel 8.1b FFA-budget 'Projectsubsidies'**

jaar	totaal aantal	gesubsidieerde projecten	totale uitgaven projecten	gemiddeld per project
			DM	DM
1985	123	37	11.4	0.335
1986	100	36	11.8	0.327
1987	110	26	10.5	0.403
1988	93	29	12.0	0.414
1989	78	26	13.8	0.530
1990	104	26	16.7	0.642
1991	87	22	15.7	0.716
85-91	695	202	91.1	0.455

Jaarverslag FFA 1991.

### *Het niveau van de deelstaten*

Naast deze culturele en economische stimulering van de filmindustrie op bondsniveau hebben de meeste deelstaten nu een eigen stimuleringsprogramma voor de regionale filmindustrie. De stimuleringsmaatregelen in Bayern, Berlin, Hamburg en Nordrhein Westfalen dateren al uit de jaren vijftig. De huidige systemen voor ondersteuning gaan terug op het einde van de jaren zeventig. Voor Hamburg en Nordrhein Westfalen geldt daarbij dat de culturele ondersteuning is ondergebracht in een autonoom instituut, het 'Filmbüro', dat zijn adviseurs vooral haalt uit de filmwereld. Interessant is dat de meeste deelstaten zowel economische hulp bieden alsook via hun ministerie van Cultuur budgetten beschikbaar stellen. Met name Berlin, Bayern, Hamburg en sinds 1991 ook Nordrhein Westfalen besteden grote bedragen aan de economische groei van de eigen filmindustrie. In tabel 8.2 wordt hiervan een overzicht gegeven.

**Tabel 8.2 Uitgaven van de 'Länder' in 1992**

land	economische ondersteuning in milj. DM	culturele ondersteuning in milj. DM	andere ondersteuning in milj. DM	totaal (in milj.)	
	DM	DM	DM	DM	ECU
Baden-Württemberg	0.300	4.027	2.478	6.805	3.334
Bayern	17.418	4.401	11.944	33.763	16.544
Berlin	23.000	8.227	6.824	38.051	18.645
Bremen	2.400	0.734	0.893	4.027	1.973
Hamburg	7.095	12.250	0.537	19.882	9.742
Hessen	-	2.647	1.787	4.434	2.173
Niedersachsen	-	3.291	2.522	5.813	2.848
Nordrhein Westfalen	45.000***	6.232	2.897	55.129	27.013
Rheinland Pfalz	0.160	0.131	1.384	1.675	0.821
Saarland	0.025	0.217	0.165	0.407	0.199
Schleswig-Holstein	-	0.848	0.408	1.256	0.615
Totaal	95.398	43.005	31.389	171.24	83.908
Brandenburg				15.0	7.35

Bron: Dossier Germany Holland, 1992.

Omdat er voor een groot deel sprake is van een economische stimulans voor de eigen filmindustrie zijn de producenten gehouden om het subsidiegeld voor 100 en soms zelfs voor 150 procent te besteden in de subsidiërende deelstaat. Andere, meer culturele eisen zijn de regionale uitstraling van een project die tot uiting moet komen in het thema, de lokaties, de taal enz. De meeste deelstaten geven naast subsidie aan de produktie ook gelden aan de distributie en vertoning van films alsmede aan filmtheaters voor vernieuwing van apparatuur. Bayern en Hessen hebben ook aparte filmprijzen in verschillende categorieën die vergelijkbaar zijn met die van de 'Bundesfilmpreis'. In totaal belopen de subsidies van de deelstaten een bedrag van rond de 200 miljoen mark.

### *Deelconclusie*

Dit betekent dat de Duitse filmindustrie voor de vervaardiging van speelfilms, documentaires en korte films in 1991 met een bedrag van bijna 270 miljoen mark financiering kon rekenen vanuit de verschillende overheden <sup>6</sup>.

Ook Frankrijk kent een vrij uitgebreid overheidssubsidiesysteem met aparte ondersteuning van produktie, distributie en exploitatie. Anders dan in Duitsland is het Franse systeem centralistisch georganiseerd. Het Centre National de la Cinematographie (CNC) is het uitvoeringsorgaan van de Franse filmwet. Het geld komt net als in Duitsland voor het grootste deel van de bioscoopzaalrecette (11% van de omzet). Verder wordt een gedeelte van het televisiegeld (kijk- en luistergeld en reclame voor 5,5%) benut en dragen ook verschillende ministeries, met name dat van Cultuur, bij. Het bedrag voor film waarover het CNC kon beschikken, beliep in 1990 bijna 280 miljoen gulden <sup>7</sup>. De minister van Cultuur geeft hiernaast nog geld voor cultureel bijzondere projecten. Het CNC verstrekt zowel culturele, selectieve, alsook economische, automatische, subsidie. Frankrijk kent bovendien, anders dan Duitsland, een uitgebreid systeem van belastingvoordelen voor producenten, financiers, distributeurs en exploitanten. Anders dan in Duitsland is de televisie bij wet verplicht om mee te financieren in filmprodukties. Voorts moeten de zenders een bepaald bedrag reserveren voor de aankoop van uitzendrechten. Ook het aantal films en de tijden waarop films mogen worden vertoond op de televisie zijn strikt gereguleerd.

Hoewel ook in Denemarken, evenals in Frankrijk, het gehele financieringsstelsel ter ondersteuning van de Deense filmindustrie centraal is geregeld via het Deense Filminstituut, is het meest opvallend verschil met bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland het subsidie criterium. Selectie vindt uitsluitend plaats op grond van kwaliteit. Per jaar worden dan ook niet meer dan ongeveer zes films geselecteerd. Om enigszins tegemoet te komen aan de financiële noden van de populaire film kent Denemarken de laatste jaren een automatische subsidie toe voor projecten die voor de helft van het budget of meer al een financiering hebben. Tot nu toe zijn deze films echter in de bioscoop niet erg succesvol geweest <sup>8</sup>. Nog sterker dan in Nederland is er overigens in Denemarken een scheiding tussen film en televisie. De televisie is op geen enkele wijze verplicht of wordt aangemoedigd om aan filmprojecten mee te doen.

## **8.3 De aard van de sector**

Om een indruk te geven van de audio-visuele sector zullen de betrokken instanties en hun positie in deze paragraaf worden beschreven.

<sup>6</sup>] Een uitvoerige informatie over de Duitse filmsubsidiëring wordt gegeven in het boekje 'Wegweiser zum Film in der Bundesrepublik Deutschland'; München, Goethe-Institut, 1991.

<sup>7</sup>] AGB Qualitatief; Hilversum, 1992, blz. 82-86.

<sup>8</sup>] I. van Heekeren, *Nederland-Denemarken*; Utrecht, 1992.

a. *De sectoren van de opdracht- en reclamefilm*

Deze sectoren opereren gescheiden van de speelfilm- en documentaireproductie. Net als in andere grote landen is deze markt vrij omvangrijk en biedt zij aan tal van filmmakers een beroepsuitoefening. Het produktievolume is moeilijk vast te stellen omdat er geen registratie van films en produktiemaatschappijen verplicht is. Wel wordt aangenomen dat de omzet van deze sectoren eenenhalf keer zo groot is als de speelfilmsector die rond 600 miljoen mark per jaar omzet.

b. *De speelfilmproductie*

In de speelfilmindustrie zijn ongeveer 80 produktiemaatschappijen werkzaam die tevens ook documentaires en korte films financieren. In tabel 8.3 worden de produktiecijfers van de afgelopen jaren gegeven.

De producenten zijn in twee instanties vertegenwoordigd: de 'Verband Deutscher Spielfilmproduzenten e.V.' en de 'Arbeitsgemeinschaft Neuer Deutscher Spielfilmproduzenten e.V.'. De tweede organisatie is in de jaren zestig ontstaan uit onvrede van de jonge Duitse regisseurs met het toenmalige beleid van de producenten. De meeste producenten in deze 'Arbeitsgemeinschaft' zijn dan ook producent/regisseurs en oefenen beide functie uit.

**Tabel 8.3 Speelfilmproducties en coproducties 1983-1990**

Jaar	Totaal aantal	coproducties
1983	77	8
1984	75	13
1985	64	18
1986	60	15
1987	65	18
1988	57	8
1989	68	15
1990	48	10

Bron: Jaarverslag IFA 1991

c. *De speelfilm distributie*

Er zijn ongeveer 60 distributeurs in Duitsland geregistreerd van wie acht meer dan 12 films per jaar uitbrengen. Tot de laatsten behoren vooral de Amerikaanse dochtermaatschappijen.

d. *De speelfilmexploitatie*

Er zijn in Duitsland rond 3.200 bioscopen met een bezoekersaantal van rond de 100 miljoen. Tabel 8.4 laat de ontwikkeling van de laatste jaren zien.

**Tabel 8.4 Bezoekers en marktontwikkeling 1986-1991**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991			
							Westerse Landen	5 nieuwe Landen	Totaal
Bezoekers	105.2	108.1	108.9	101.5	102.5	106.9	13.1		120.0
VS films %	62.5	58.3	64.4	65.7	84.0	77.0			
Duitse films %	22.1	17.2	23.4	16.7	8.7	13.6			
Andere films %		15.4	24.5	12.2	17.6				
Aantal filmtheaters	3.262	3.252	3.246	3.211					

Bron: Filmstatistisches Taschenbuch 1988, Dossier Germany Holland, 1992.

Naast deze bioscopen zijn er in veel grote steden 'Kommunalkinos' ingericht die financiële ondersteuning krijgen van stadsbesturen. Het is de bedoeling dat hier films lopen die in het commerciële circuit geen kans krijgen. Bovendien zal de programmering een cinematheekarakter hebben, waarbij geen losse films worden gedraaid maar wordt gekozen voor een thematische inbedding. Dertien al lang bestaande theaters zijn bekend. Verschillende organisaties vertegenwoordigen de exploitatiesector.

e. *De 'Filmbewertungsstelle' (FBW)*

De FBW is van groot belang voor de ondersteuning van de Duitse films via de 'Referenzförderung'. De FBW stelt vast of een film een bepaald kwaliteitskenmerk krijgt. Er zijn twee categorieën: 'wertvoll' en 'besonders wertvoll'. Het verkrijgen van dit waarderingskenmerk betekent een belastingverlaging op de recettewinst. Het FBW is ingesteld door de landen gezamenlijk. Zijn standplaats is in Hessen gelegen. De Hessische minister van Cultuur heeft dan ook de uitvoerende controle over het onafhankelijke instituut.

f. *De 'Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft' (FSK)*

Sinds 1949 bestaat er in Duitsland een instituut van de filmindustrie dat de leeftijdsgrens van alle in de bioscoop vertoonde films vaststelt. Deze instantie is door de filmindustrie zonder inmenging van de overheid ingesteld. Wel komt het voor dat in de colleges politieke vertegenwoordigers van de Bond of de deelstaten zitting hebben. De keuring is niet bindend maar heeft in het verleden toch tot weinig rechtszaken geleid. Indien een film aan de verschillende stimuleringsmaatregelen wil deelnemen, dan dient hij eerst gekeurd te zijn. De FSK is onderdeel van de SPIO, de 'Spitzenorganisation der Filmwirtschaft' die net als de Nederlandse Federatie voor Cinematografie de meeste commerciële organisaties in de sector van de bioscoopfilm overkoepelt.

g. *De Export-Union*

De export van de Duitse film wordt ondernomen door de 'Export-Union des Deutschen Films'. Deze organisatie is een onafhankelijk instituut dat wordt gedragen door de Duitse producenten en distributeurs om de Duitse film in het buitenland te promoten. De organisatie krijgt tevens gelden van het BMI en de FFA. De Export-Union brengt ieder jaar een catalogus uit. Zij is op alle grote festivals vertegenwoordigd, is verantwoordelijk voor het samenstellen van Duitse Filmwochen en andere festivals in het buitenland. Dit laatste doet zij vaak samen met het Goethe-Instituut. De Export-Union geeft tevens informatie over bestaande coproductieverdragen en andere regelingen die de samenwerking tussen Duitse en buitenlandse filmmakers bevorderen.

## 8.4 Filmbeleid en internationalisering

Van meet af aan heeft men in Duitsland internationale coproducties gestimuleerd. Oostenrijk en Zwitserland zijn op grond van de gemeenschappelijke taal altijd al afzetgebieden voor de Duitse film geweest. Beide landen zijn bovendien klein en hebben geen uitgebreide infrastructuur op filmgebied. Belangrijke Duitstalige regisseurs zoals de Zwitser Daniel Schmidt realiseren hun films dan ook meestal met Duitse ondersteuning.

Coproductieverdragen moeten de samenwerking tussen filmmakers uit verschillende landen stimuleren en tevens ervoor zorgen dat de Duitse cultuur in het buitenland aan bod kan komen. Duitsland kent 16 coproductieverdragen met andere landen. De laatste jaren is het aantal coproducties met de grote Europese partners, Frankrijk en Italië opvallend. Dit heeft uiteraard te maken met het Media Programma dat slechts extra financiële ondersteuning geeft aan coproducties wanneer drie Europese landen betrokken zijn.



In tabel 8.3 is het aantal Duitse coproducties van de laatste jaren opgenomen. Frankrijk heeft zelfs meer dan 30 coproductieverdragen. Ook in Frankrijk spelen de Franstalige landen, Canada, Zwitserland en België, bij coproducties van oudsher een grote rol. Frankrijk is echter ook actief in Derde Wereld landen. Er is een apart fonds voor coproducties met Derde Wereld landen en recentelijk is hieraan ook een nieuw fonds voor coproducties met Oosteuropese landen toegevoegd. In 1991 waren van de 150 producties niet minder dan 83 coproducties. De totale Franse investeringen beliepen ongeveer 250 miljoen gulden <sup>9</sup>.

Denemarken werkt vooral samen met de andere Scandinavische landen. Voor de productie bestaat er het 'Nordic Film and television Fund'. Onder de naam 'Scandinavian Films' presenteren zich de Scandinavische landen samen in het buitenland. De verschillende subsidiemaatregelen van de deelstaten en het 'Filmförderungsgesetz' zijn nooit exclusief bedoeld voor filmmakers van Duitse nationaliteit. Doel van het FFG was om de kwaliteit van de Duitse film en de structuur van de filmindustrie te verbeteren, een brede basis te geven en de afzet van de Duitse film in binnen- en buitenland te bevorderen. Wel gold tot begin van de jaren tachtig de eis dat voor een Duitse film bepaalde functies, die van regisseur, scenarioschrijver, cameraman en een aantal hoofdacteurs, door Duitsers vervuld moesten worden. Op verzoek van de Europese Commissie is dit veranderd in de eis dat de personen Duitsers of uit de Duitse cultuur afkomstig zijn <sup>10</sup>.

De meeste subsidieregelingen van de deelstaten bepalen ten eerste dat de te maken film een zekere culturele relatie moet hebben met de betreffende regio. Deze relatie kan tot uitdrukking komen in de lokaties, in de regionale taal die wordt gesproken, in het onderwerp van de film e.d. Voorts wordt bepaald dat ten minste het geld dat aan subsidie wordt gegeven ook in de deelstaat zelf wordt besteed. Dit betekent dat de draaiperiode, het kopen of huren van apparatuur en materiaal en de afwerking voor een deel in de betreffende regio moeten plaatsvinden. Alleen Nordrhein Westfalen heeft deze bepaling niet in zijn maatregelen opgenomen. Reden hiervoor is dat de infrastructuur in Nordrhein Westfalen voor het realiseren en afwerken van grote filmproducties op dit moment nog onvoldoende is. In de andere deelstaten betekent dus een subsidie voor een film gelijktijdig ondersteuning van de werkgelegenheid binnen de facilitaire bedrijven en de studio's van die regio.

Alleen het FFG heeft nooit eisen gesteld wat betreft de besteding van de gelden in een bepaalde regio. Via deze subsidie was het dan ook mogelijk om in het buitenland de film te realiseren en af te werken. De voorstellen voor het nieuwe FFG gaan zelfs zo ver dat men in eerste instantie de versterking van de economische structuur van de filmproductie en de film distributie legt bij het stimuleren van coproducties in Europa <sup>11</sup>. Net als het Europese Media Programma ziet men kennelijk weinig heil in de ondersteuning van de nationale filmindustrie, ook omdat deze in de laatste jaren niet is uitgebreid ondanks de verhoging van de budgetten en de diversiteit van de maatregelen. In de toekomst zullen ook Europese coproducties waaraan een Duitse produktiemaatschappij slechts financieel deelneemt, gebruik kunnen maken van het FFG. Het financieringsgedeelte moet dan echter, indien niet anders bepaald in een apart coproductieverdrag, 50 procent belopen. De bepalingen, die begin van de jaren tachtig waren vastgesteld voor een Duitse film, zullen blijven gehandhaafd <sup>12</sup>. Het aantal coproducties dat met het buitenland is gemaakt belooft tussen 10 en 20 procent. Dit is een zeer veel groter aantal dan dat van Nederland waar vaak nog niet eens 1 film per jaar wordt gecoproduceerd met Nederlanders als initiatiefnemers. Frankrijk spant wat betreft de samenwerking de kroon. Bijna 40 procent van de Franse films die in 1991 zijn gerealiseerd, zijn coproducties.

<sup>9</sup>] In: *Moving Picture*; may 12, 1992, blz. 46.

<sup>10</sup>] In: *Media Perspektiven*, nr. 8, 1982, blz. 497.

<sup>11</sup>] In: *Media Perspektiven*, nr. 12, 1991, blz. 806.

<sup>12</sup>] In: *Media Perspektiven*, nr. 12, 1991, blz. 809.

## 8.5 Internationalisering: bedreiging of stimulans voor de eigen productie

Duitsland bezit een grote filmindustrie. In de afgelopen dertig jaar zijn tal van studio's, afwerkingsbedrijven en laboratoria vernieuwd of opgestart. De werkgelegenheid in die sector is enorm. Naar schatting werken meer dan 100 duizend mensen in de speelfilmsector met een omzet van 600 miljoen mark per jaar. Om dit niveau te houden is het noodzakelijk dat er voldoende filmproducties per jaar worden gerealiseerd. Het maken van internationale coproducties is daarbij een mogelijkheid om de eigen markt qua omvang te behouden en mogelijk te vergroten.

De touwtrekkerij rond de verkoop van de DEFA studio's die uiteindelijk met grote instemming van de Duitse filmindustrie door een Frans-Duitse joint-venture is gekocht, laat zien dat men niet bang is voor internationale invloed. Het Franse conglomeraat de Compagnie Generale des Eaux heeft meer dan 1 miljard mark beschikbaar gesteld voor de aankoop van de DEFA-studio's, waar films en televisieprogramma's zullen worden vervaardigd. Ook de Brandenburgse filmmakers zullen een plaats krijgen op het complex in Babelsberg. Dit betekent dat producties van zeer verschillende aard – van kleine documentaires over showprogramma's voor de televisie tot internationale speelfilms – hier vervaardigd kunnen worden<sup>13</sup>.

De grote Duitse succesfilms van de afgelopen jaren – 'Die Blechtrommel' van Volker Schlöndorff, 'Paris Texas' van Wim Wenders, 'Das Boot' van Wolfgang Petersen en de tot nu duurste Duitse film 'The never ending story' van Wolfgang Petersen, gemaakt voor 52 miljoen Duitse mark – zijn allen in coproductie met Europese en Amerikaanse maatschappijen gerealiseerd<sup>14</sup>. Deze films waren zowel in Duitsland alsook in het buitenland succesvol en hebben mogelijk ook voor kleinere filmproducties internationale mogelijkheden geschapen. Naast deze vier films zijn er incidenteel films, vooral bedoeld voor de Duitse markt, die een megasucces kennen. De 'Otto' films uit 1985, 1987, 1989 en 1992 haalden meer Duitse bezoekers dan welke andere films dan ook. In 1991/1992 is ook 'Schtonk' een film die volle zalen trekt en Amerikaanse box office hits als 'Adams Family' verre overtreft.

Economisch rendabel zijn op dit moment alleen films met een internationale bezetting die ook internationaal gefinancierd zijn en zo ook gemakkelijker een internationale distributie kunnen realiseren dan wel amusementsfilms die speciaal gericht zijn op de Duitse markt en die met veel promotie het verwachtingspatroon van de bioscoopbezoekers bespelen. De 'Otto'-films lijken qua impact veel op de Belgisch-Nederlandse coproducties 'Urbanus', met als vervolg 'Koko Flanel' en een derde 'Urbanus', die net in productie is gegaan. Ook deze Nederlandstalige films hebben in België en Nederland veel succes en zijn vooral voor de thuismarkt bedoeld.

Duitsland is nooit een voorstander geweest van quotaregelingen. De Duitse film en de buitenlandse film zijn altijd ongehinderd naast elkaar in bioscopen vertoond. Dit heeft in de jaren zestig en zeventig tot een grote crisis voor de Duitse film geleid, die ondanks de vele subsidiemaatregelen nooit is opgelost. De helft van de Duitse films krijgt geen bioscooproulement meer. Gezien deze opstelling van niet-inmenging in het eigen land heeft de Duitse regering zich dan ook succesvol verzet tegen Frankrijk dat een belemmering op Europees niveau, analoog aan zijn eigen quotasysteem, tegenover de Amerikaanse film eiste.

De buitenlandse films worden in Duitsland in de regel nagesynchroniseerd. Slechts kleine films voor een specifieke markt of tijdelijke import worden ondertiteld. Bij coproducties zal de gemiddelde Duitse toeschouwer nauwelijks het verschil merken tussen een meer buitenlandse dan wel een meer Duitse film. Indien de acteurs bijvoorbeeld van verschillende landen afkomstig zijn maar er bijvoorbeeld belangrijke acteurs Duitstalig zijn, zal men zo'n

<sup>13</sup>] In: Screen; May 10, 1992, blz. 4.

<sup>14</sup>] K. Philips, *New German Filmmakers*; New York, 1984, blz. XXII-XXIII.

productie niet meteen als buitenlands ervaren. 'Mephisto' van Istan Svabo, een Hongaars-Duitse coproductie, met de Oostenrijker Karl Maria Brandauer als hoofdrolspeler, is hier een goed voorbeeld van. Veel Duitse regisseurs werken tegenwoordig ook in het buitenland. Margarethe van Trotta heeft haar laatste film 'Paura et amore' in Italië gerealiseerd. De film is betaald door het Italiaanse concern Penta dat is gelieerd aan het televisiebedrijf van Berlusconi. Volker Schlöndorff maakte het prestigieuze project 'Un amour de Swan' in Frankrijk en Wim Wenders heeft een Amerikaanse film 'Hammett', gefinancierd door de studio van de Amerikaanse Francis Coppola, gedraaid.

Naast de Fransen hebben de Duitsers het meest gebruik gemaakt van het Europese Media programma. Dat is niet verwonderlijk. Enerzijds hebben zij naast Frankrijk het grootste productievolume, anderzijds zijn zij gewend om coproducties te realiseren. Immers voor veel Duitse filmmakers is het slechts mogelijk om de financiering van een film in Duitsland rond te krijgen indien men subsidie op Bondsniveau en op dat van de verschillende deelstaten aanvraagt.

## 8.6 Conclusies

Duitsland heeft zich nooit protectionistisch opgesteld wanneer het ging om samenwerking tussen buitenlandse en Duitse filmmaatschappijen. Zoals men zelf geen handelsbelemmeringen wenste voor de vertoning van Duitse films in het buitenland, zo pleitte men ook niet voor een quotaregeling voor buitenlandse films in Duitse bioscopen. De Duitse Bondsregering en politici wilden vooral het beeld vermijden van een door de staat geleide filmindustrie zoals deze in het Derde Rijk had bestaan. Bovendien had de Duitse filmindustrie in eerste instantie na de Tweede Wereldoorlog ook nauwelijks de mogelijkheid met buitenlandse films te concurreren. Er waren alleen maar kleine en middelgrote produktie maatschappijen overgebleven. De studio's, laboratoria en andere toeleveringsbedrijven moesten van de grond opnieuw worden opgebouwd.

Tot de jaren zestig was er alleen sprake van subsidies voor het realiseren van filmprojecten in een aantal deelstaten van de BRD (Bayern, Hamburg, Berlin en Nordrhein Westfalen). Deze subsidies werden verstrekt op culturele en economische gronden. Beide eisen pleitten toen voor een filmproject dat qua thema, lokatie en medewerkers alsmede wat betreft de realisering en afwerking vooral gericht moest zijn op de betreffende regio. Ook werd geëist dat de belangrijkste medewerkers, de producent en in mindere mate de regisseur gevestigd dienden te zijn in de betreffende deelstaat.

Deze restricties zijn in de loop des tijds iets verzwakt maar de argumenten van de culturele inbedding en van de economische stimulans voor de eigen filmindustrie zijn nog steeds strikt gehanteerde subsidiecriteria. Het is aan te nemen dat de EG deze criteria ook niet strijdig acht met het Europese verdrag. Immers ook de subsidies van de Europese landen voor hun filmindustrie die zowel stoelen op culturele criteria zoals in Nederland en op culturele en economische criteria zoals in Frankrijk zijn door de Europese commissie goedgekeurd. De nationaliteits eis wordt in alle regelingen in ieder geval na 1 januari 1993 niet meer gesteld<sup>15</sup>.

De eisen van de deelstaten zijn in zekere zin protectionistisch ten aanzien van hun eigen industrie, werkgelegenheid en cultuur. Wel is men bereid coproducties mede te financieren. Dat is ook noodzakelijk gezien de budgetten voor de films. Men vindt dan echter dat er een stevig partnerschap moet zijn met de technici en met het creatieve talent uit de eigen regio. Zoals gezegd is de positie van de deelstaten inzake filmsubsidie zeer wel vergelijkbaar met de positie van de Europese landen in deze.

<sup>15</sup>] Mededeling van functionarissen van verschillende Duitse deelstaten op het Symposium Holland meets Germany op 29 september 1992 in Utrecht.

Naast deze subsidie door deelstaten zijn er nog verschillende mogelijkheden om filmsubsidie op Bondsniveau te verkrijgen. Alle maatregelen via het BMI zijn van culturele aard. Daarbij gaat het erom de 'Spitzenqualität', het cultureel bijzondere, boven het regionale te verheffen en om dit bijzondere extra te waarderen via prijzen en projectsubsidie. Vooral bij de ondersteuning van nieuwe projecten is het moeilijk een duidelijke scheidslijn aan te brengen tussen de 'Spitzenqualität' en de kwaliteit die in het kader van de 'Kulturhoheit' van de deelstaten wordt ondersteund. Conflicten zijn bij zo'n vage onderscheiding niet te vermijden. Met name wordt zo'n aanpak ongeloofwaardig wanneer, zoals met veel films gebeurt, én het BMI én een of twee deelstaten als cofinanciers optreden. Duitse filmmakers zijn echter zeer positief over de BMI-projectsubsidie omdat men niet gehouden is aan het realiseren van de film in een bepaalde streek en ook het thema en zelfs de taal niet op de Duitse culturele achtergrond hoeven te wijzen.

De ondersteuning op grond van het FFG, die via het BMWi wordt uitgevoerd, is een pure economische subsidie. Naast de 'Referenzförderung' is ook hier sprake van projectondersteuning. De criteria luiden hier dat het betreffende project in staat moet zijn de kwaliteit en economische potentie van de Duitse film te verbeteren. Een overlap met de ondersteuning van projecten via het BMI is volgens de wetgever niet aanwezig. De steunmaatregelen van het BMI zijn een aanvulling op de ondersteuning via het FFG.

Voor de ondersteuning via het FFG is altijd een aparte plaats ingeruimd voor coproducties met andere landen. Om echter gebruik te kunnen maken van alle faciliteiten en regelingen moest men erop toezien dat zo'n coproductie als Duits werd aangemerkt. Dit kon of via een coproductieverdrag worden geregeld of via een meerderheidsfinanciering vanaf 50 procent van de Duitse producent. Hoewel de regisseur bij voorkeur uit de Duitse culturele omgeving afkomstig dient te zijn, is de eis van nationaliteit aan het begin van de jaren tachtig afgeschaft. Zo gebeurde het in 1991 dat een film onder Duitse vlag met een Chinese regisseur en een volledig op China geënte inhoud, de film 'Life is on a string', in de hoofdcompetitie van het Filmfestival in Cannes in 1991 kon draaien.

De 'Referenzförderung' kan overigens voor buitenlandse producenten een belangrijke reden zijn om met een Duitse producent een film te realiseren. Immers de 'Referenzförderung' is alleen bestemd voor Duitse films. Bij een coproductie die als Duits wordt aangemerkt, vloeit een niet onaanzienlijk bedrag terug naar de producenten voor hun volgende film. Als startkapitaal voor een nieuwe productie kan iedereen hiermee zijn voordeel doen. Het geld moet echter altijd voor een nieuwe Duitse film worden gebruikt. Deze regeling dwingt coproductiepartners voor verschillende projecten samen te werken, waardoor succesvolle teams een zekere continuïteit in hun productie krijgen. De 'Referenzförderung' zal in het nieuwe FFG een nog prominentere rol spelen, omdat is aangetoond dat de produktieteams die regelmatig gelden ontvangen, ook de meest succesvolle films maken<sup>16</sup>. De 'Referenzförderung' is een typisch federale regeling die alle bioscopen in Duitsland in beschouwing neemt. Gezien het feit dat zij slechts een economisch criterium, het aantal verkochte kaartjes, in beschouwing neemt, wordt de 'Kulturhoheit' van de landen niet aangetast.

De openheid van het federale Duitse systeem en de stimulans om coproducties te realiseren heeft mede ertoe geleid dat Duitse regisseurs en producenten ook in het buitenland werken. Uiteraard gaat het hier slechts om enkelen. Maar door de publiciteit en de promotie van hun projecten krijgen ook kleinere en minder internationaal opgezette producties een kans op de internationale markt. De filmmaker Pierre Adelon is hier een goed voorbeeld van.

<sup>16</sup>] In: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht*; nr. 8, 1991, blz. 63-68.

## 8.7 Samenwerking film/televisie

### 8.7.1 Inleiding

Net als in alle andere landen van de westerse wereld heeft ook in Duitsland de televisie het bioscooppubliek drastisch teruggedrongen. Meer dan 600 miljoen bioscoopbezoekers werden nog in 1960 geteld terwijl in 1975 het aantal was gedaald tot 128 miljoen en men in 1991 slechts 106 miljoen telde. Al snel werd duidelijk dat acteurs, regisseurs, producenten en toeleveringsbedrijven, gedwongen of niet, moesten gaan werken voor het nieuwe medium, wilden zij in de audio-visuele sector werkzaam blijven. De drie grote filmproductiecentra in Duitsland – Berlin, Hamburg en München – konden dan ook alleen verder blijven bestaan door het maken van televisieproducties. De televisie had immers voldoende geld om producties te realiseren. Het nieuwe medium was echter ook bereid om in facilitaire bedrijven te investeren. Zo werden de filmstudio's in München en Hamburg mede gefinancierd door de televisie. Studio Hamburg werd zelfs uiteindelijk een dochtermaatschappij van de NWF<sup>17</sup>. Het ZDF dat vanaf het begin van de jaren zestig uitzond, koos voor een omroepstructuur zonder eigen studio. Het produceren van het grootste gedeelte van de niet-actuele programma's werd dan ook aan producenten buiten het eigen bedrijf verstrekt, meestal filmmakers.

In Engeland werd in het begin van de jaren tachtig 'Channel Four' bij wet ingericht, gefinancierd door de commerciële zender ITV. Het station had van meet af aan de opdracht om filmproductiemaatschappijen in Engeland in te schakelen bij de programmering. Channel Four heeft dan ook geen eigen studiofaciliteiten. Zelfs de BBC dient in de laatste jaren een deel van zijn producties buitenhuis te laten maken. Stephen Frears is het voorbeeld van een Engelse filmmaker die zijn eerste kansen heeft gekregen bij Channel Four.

De meeste Duitse filmmakers van de generatie die in de jaren zestig begon te werken, hebben hun eerste films voor de televisie gemaakt. Volker Schlöndorff, Rainer Werner Fassbinder en Edgar Reisz zijn hier voorbeelden van. De Duitse filmmakers claimen zelfs dat zij nooit een plaats binnen de Duitse filmindustrie hadden kunnen krijgen indien niet televisiestations als het ZDF en de WDR hun eerste films hadden betaald<sup>18</sup>. Dit waren of coproducties waarbij een van de landen als medefinancier optrad of producties die in opdracht van de televisie werden vervaardigd. Daarbij had een filmmaker slechts te maken met een zenderredactie die het project inhoudelijk begeleidde. Zo'n samenwerking tussen filmmaker en televisie was in de jaren zestig echter bilateraal en vrijwillig. Filmmakers vonden dan ook dat de televisie structureel geld beschikbaar diende te stellen voor filmproducties. Immers de producties die men voor de televisie vervaardigde, kregen hun eerste vertoning op televisie en konden daarna nauwelijks meer op een bioscooproulatie rekenen. Bovendien zond de televisie tal van speelfilms uit zodat de mensen niet meer naar de bioscoop gingen. De televisie moest structureel aan de filmproductie meebetalen.

Toch zijn er ook positieve ontwikkelingen te melden. Een aantal filmmakers die meer experimenteel werk maken, zoals Hans Jürgen Syberberg en Alexander Kluge, realiseren hun films de laatste jaren vooral met televisie-financiering omdat geen privé financierer meer is te vinden voor hun type project. De vertoningen blijven dan ook meestal beperkt tot een televisieprogrammering en een incidentele bioscoop- of filmfestivalvertoning.

Tben over het FFG voor zijn inwerkingtreding in 1967 werd gediscussieerd, werd uiteraard ook de mogelijkheid besproken om de deelname van de televisie aan filmproducties verplicht in de wet vast te leggen. Uiteindelijk is hier niet voor gekozen. De FFA en de televisie hebben via het FFG alleen de verplichting

<sup>17</sup>] In: *Rundfunk und Fernseh*, nr. 3, 1987, blz. 362.

<sup>18</sup>] R. Mohlmann, *Die Frau mit der Kamera*; München, 1980.

gekregen tot een samenwerkingsovereenkomst te komen, maar de manier waarop en de hoogte van de bedragen zijn vrij onderhandelbaar. De Filmförderungsanstalt heeft in lange onderhandelingen met de televisiestations het 'Rahmenabkommen Film Fernseh' tot stand gebracht, dat slechts enkele jaren geldig was en daarna opnieuw moest worden ingevuld. Het eerste 'Abkommen' werd in 1974 van kracht. In de onderstaande subparagraaf wordt het 'Film- und Fernsehabkommen' en zijn functie voor de audio-visuele industrie nader beschreven.

### 8.7.2 Het 'Film und Fernsehabkommen'

De overheid heeft de verantwoordelijkheid voor de samenwerking tussen film en televisie overgelaten aan de betrokken organisaties. Immers de FFA is een zelfstandige, autonome stichting die onafhankelijk kan opereren, terwijl de verschillende televisiestations eveneens over het te voeren specifieke beleid geen verantwoording schuldig zijn aan de rijksoverheid. Ook hier is weer duidelijk dat de Duitse overheid wat betreft de culturele voorzieningen een beleid op afstand voorstaat. In Frankrijk bijvoorbeeld is zo'n samenwerking tussen film en televisie bij wet geregeld en zijn zelfs de bedragen vastgesteld die de televisie dient te besteden aan de filmproductie zoals hiervoor in paragraaf 8.2 al is opgemerkt.

Dit betekent dat de twee betrokken sectoren in Duitsland onderhandelingsvrijheid genieten. Ook voor het nieuwe FFG, dat in 1993 van kracht wordt, is geen verplichte televisiebijdrage voorzien. Dit geldt zowel voor de publieke omroepen alsook voor de commerciële omroepen. De filmindustrie had hierop opnieuw aangedrongen, maar de overheid is er niet op ingegaan ondanks het feit dat de televisie een belangrijke zo niet de belangrijkste gebruiker is van de gerealiseerde films <sup>19</sup>.

De gehele audio-visuele industrie in Duitsland heeft kunnen profiteren van het 'Film und Fernsehabkommen'. De uitvoering van deze maatregel is binnen de FFA geregeld. Er is een aparte commissie ingesteld die de projecten beoordeelt. Interessant is dat slechts 4 leden van de tienkoppige commissie afkomstig zijn van de twee televisiepartners ARD en ZDF. De overige leden worden door de FFA aangewezen. Zo'n samenstelling garandeert dat het belang van de televisie niet zonder meer de doorslag geeft. De samenstelling is vergelijkbaar met het bestuur van het Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepproducties, dat ook geen meerderheid van bestuursleden uit de televisiewereld kent. Om een aanvraag te kunnen indienen dient een producent 20 procent van de begroting zelf op te brengen. Films die op deze wijze zijn geproduceerd, krijgen in principe twee jaar de tijd voor een bioscooproulatie. Alle andere ondersteuningsmaatregelen die voor de gewone film gelden, zijn ook op deze films van toepassing.

De televisie ondersteunt overigens ook internationale coproducties. De extra eis die hieraan gesteld wordt is dat een producent in plaats van 20 procent over 25 procent eigen kapitaal moet beschikken. Films als 'Paris Texas', 'Die Blechtrommel' en 'Das Boot' hadden waarschijnlijk onvoldoende Duits kapitaal gekregen indien de televisie niet als financier was opgetreden. De bijdragen voor deze drie films beliepen per film vanuit de FFA tussen 800 duizend en 1,5 miljoen mark.

Meer dan de helft van de huidige Duitse filmproductie wordt mede door het 'Film und Fernsehabkommen' gefinancierd. Voor de televisiestations heeft zo'n medefinanciering overigens voordelen, ook al is de televisie gedwongen tot samenwerking zoals in Frankrijk, want een eigen productie is altijd duurder. De televisiestations in de VS zijn op grond van commerciële overwegingen al vanaf het begin belangrijke financiers en afnemers van het filmproduct. Bovendien verbiedt de VS het produceren van eigen producties buiten de actuele programma's door de televisiestations.

<sup>19]</sup> In: *Media Perspektiven*, nr. 12, 1991, blz. 807.

### 8.7.3 Internationalisering

Voor de samenwerking tussen film en televisie gelden wat betreft de internationale coproducties dezelfde eisen als bij een normale speelfilmproductie. Omdat een filmproducent van alle regelingen voor film gebruik kan maken, zal dit zeker ook zijn positief effect hebben op internationale coproducties. Buitenlandse speelfilms en speelfilms van eigen bodem zijn beide een goed bekeken en gewaardeerd programma. Zoals al hierboven is vermeld, zijn de meeste grote Duitse speelfilms met internationale financiering en met televisiefinanciering tot stand gekomen. Nergens in de literatuur wordt de internationalisering als bedreiging ervaren. Immers de coproducties zijn mede met Duitse technici en creatieve krachten vervaardigd, zodat er geen sprake is van een overheersende buitenlandse invloed.

Bekijkt men de cijfers over het aandeel van Duitse en buitenlandse programma's op de Duitse televisie, dan overheerst het Duitse aandeel toch nog steeds boven het buitenlandse. Dit betekent dat de Duitsers terecht geen angst hoeven te hebben voor een buitenlandse, Amerikaanse overheersing bij de televisieprogrammering. Aardig is het voorbeeld van het mammoetproject 'Die Zweite Heimat' van Edgar Reisz. Na het succes van 'Heimat' heeft Edgar Reisz zes jaar aan het vervolg gewerkt. Zevenentwintig uur televisie die waarschijnlijk zullen worden gesplitst in 27 afleveringen, maar ook 13 volledige speelfilmproducties, zijn gefinancierd door buitenlandse televisiestations, buitenlandse filmfinanciers, de FFA, het 'Film und Fernsehabkommen' en de WDR. Denemarken heeft een gelijksoortig voorbeeld van internationale televisiefinanciering. 'The best intentions' van Bille August is een coproductie tussen negen televisiestations in Scandinavië, Engeland, Duitsland, Italië en Frankrijk. Er is een serie van zes uur televisie gemaakt. Hiernaast is er met extra materiaal met andere scènes een filmversie van drie uur gesneden, die op het filmfestival van Cannes in 1992 de grote prijs won<sup>20</sup>.

Een ander, belangrijk project, dat op Frans initiatief is gestart, is de culturele zender Sept, die sinds 1991 is omgevormd in de Frans-Duitse zender Arte. De programmering is zowel bedoeld voor het Duitse alsook voor het Franse publiek. Het project is op hoog ministerieel niveau door beide landen geïnitieerd en zal in de toekomst worden uitgebouwd tot een algemene Europese culturele zender.

### 8.7.4 Conclusies

Voor de Duitse televisie is de samenwerking tussen film en televisie van meet af aan economisch interessant geweest. De meeste zenders beschikten niet over voldoende studiocapaciteit om bijvoorbeeld een speelfilmproductie te realiseren. Dit is niet het geval in Nederland waar men juist in de jaren zestig gekozen heeft voor een uitgebreid facilitair bedrijf van de gezamenlijke omroepen, waarvan men op basis van de omroepwetgeving verplicht was gebruik te maken. Bovendien is medefinanciering altijd goedkoper dan wanneer men het gehele budget zelf moet betalen. Een vergelijking met Nederland laat zien dat de omroepen tot de verzelfstandiging van het facilitair bedrijf, de NOB, nauwelijks zicht hadden op de kosten. Immers het facilitaire bedrijf werd toch door de gezamenlijke omroepen betaald en men nam vooral studio-uren af.

In de programmering kan de televisie in Duitsland anders dan in Nederland ook gerust twee uur per avond vrij maken voor een speelfilm. Men heeft door de zenderindeling veel minder last van de verbrokkeling in zendtijd zoals in Nederland waar een A-omroep zijn gehele programmering op twee avonden moet plaatsen. Een filmvertoning in de bioscoop kan bovendien publicitair worden uitgebuit. Een minder goede bioscoopontvangst hoeft niet negatief voor de kijkcijfers en de waardering zijn. Dit blijkt ook bij de vertoning van

<sup>20</sup>] In: *The Business*; May 13, 1992, blz. 24.

geflopte Nederlandse films op de televisie die altijd nog een vrij grote kijkdichtheid van rond de 3 miljoen bezoekers halen.

Films die via het 'Film und Fernsehabkommen' zijn gerealiseerd, kunnen ook gebruik maken van andere subsidieregelingen dan die voor speelfilms gelden. De televisie kan tevens als coproductiepartner optreden waardoor hij ook in de winst meedeelt. Internationale coproducties zijn ook voor de televisie aantrekkelijk, omdat bij de meeste daarvan het Duitse karakter van de film aanwezig blijft.

De positie van filmmakers is geheel anders. Noodgedwongen hebben zij vanaf de jaren zeventig voor de televisie of samen met de televisie speelfilmproducties gerealiseerd. Hoewel dit nooit exact is hard te maken is er waarschijnlijk toch sprake van een grote invloed van de televisie op de creativiteit van filmmakers. Feit is dat de meeste samenwerkingsprojecten nauwelijks enige kans in de bioscoop krijgen. De televisie is zelfs ertoe overgegaan om succesprogramma's in het vervolg als speelfilms aan te bieden. In de VS is men hiermee al in de jaren zestig begonnen. Het laatste voorbeeld hiervan is 'Twin Peak the movie'. In Duitsland zijn het de 'Otto-films' waarvan de vierde 'Otto der Liebesfilm' in de zomer van 1992 nummer 1 in de Duitse box office hitlijst is. Een soortgelijk fenomeen doet zich overigens in België en Nederland voor met de 'Urbanus-films', die ook eerst een introductie met een eigen programma op televisie hadden.

Samenwerking tussen film en televisie waardoor een serie een speelfilmversie krijgt en daarna in de Duitse bioscopen met enige succes draait, komt bij mijn weten niet voor. Zo'n tweede roulatie is economisch onaantrekkelijk, zeker wanneer men bedenkt dat een speelfilm het al moeilijk heeft om in de bioscoop, ondanks alle steunmaatregelen, terecht te komen. Het filmepos 'Heimat' en 'Die zweite Heimat' kunnen hier niet als voorbeeld dienen. Zij worden gepresenteerd als 'Filmereignis' en krijgen een zeer specifieke, bijzondere promotie. De eenmaligheid van de projecten wordt hierbij benadrukt. Overigens heeft het Nederlandse experiment van de televisieserie 'Bij nader inzien' en 'Op afbetaling' ook geen bioscoopsucces opgeleverd.

Net als de meeste filmmakers van zijn generatie is Wim Wenders van mening dat de samenwerking tussen film en televisie noodzakelijk is. Het ligt volgens hem aan de filmmaker om binnen het subsidiesysteem zijn film te realiseren. Een ander punt is dat hij zeer gekant is tegen de sterke bureaucratisering en de vele subsidiesystemen die alle eigen criteria stellen, maar onvoldoende geld geven om zonder andere financiering een project te kunnen realiseren. Samenwerking tussen de verschillende instanties zou een uitkomst kunnen zijn <sup>21</sup>. Overigens vinden jonge filmmakers dat zij onvoldoende mogelijkheden krijgen om via de televisie films te realiseren. Het zijn altijd de bekende namen die voor een project worden gevraagd. Dit geldt zeker voor de speelfilmsector <sup>22</sup>. In Nederland is de ontwikkeling om filmmakers te vragen om televisieseries te realiseren pas de laatste jaren gegroeid. Vroeger had de omroep zelf zijn regisseurs in dienst. Nu, ook door de verandering die de Mediawet heeft gegeven, kan de omroep buitenstaanders gemakkelijker aantrekken. Maar ook in Nederland zijn het filmmakers die al hun sporen hebben verdiend, zoals Frans Weisz, Nouchka van Brakel en Ben Verbong. Voorts staat in Nederland niet zoals in Duitsland bij deze samenwerkingsprojecten de ondersteuning van de bioscoopfilmsector centraal. Tot leedwezen van de Nederlandse filmmakers ondersteunt het Stimuleringsfonds dan ook alleen mondjesmaat de Nederlandse film. Omroepen eisen in Nederland dan ook meestal een eigen produkt, een serie naast een bioscoopfilm, bij een coproductie. Zoals al is aangegeven heeft dit uiteraard ook te maken met de versnippering van de zendtijd bij de Nederlandse omroepen.

<sup>21</sup>] Television and the cinema; in: *EBU review*; Sept. 1988, blz. 12-14.

<sup>22</sup>] J. Bardeel, *Deutschland ein Modell*; Hilversum, NOS, 1981.



Qua werkgelegenheid en produktievolume is de Duitse audio-visuele industrie dank zij de televisie een belangrijke industrie gebleven. Aan te nemen is, dat men de eenwording van de Europese markt zal gebruiken om nog meer dan voorheen met buitenlanders, met name Europeanen, samen te werken. Zo kan men ook gebruik maken van de gelden die via de EG beschikbaar worden gesteld.

## 8.8 Algemene conclusies: de Duitse audio-visuele sector in internationaal perspectief

De Duitse audio-visuele industrie heeft zich altijd internationaal opgesteld. Vanaf de jaren zestig heeft de Duitse Bondsregering en vanaf de jaren zeventig hebben ook de verschillende regeringen van de deelstaten een beleid van actieve anticipatie gevoerd. De regelingen stonden altijd open voor samenwerking met buitenlanders. De achterliggende gedachte daarbij was dat hiermee de Duitse film zowel meer kwaliteit als een grotere verspreiding zou krijgen. De overheden geven hiervoor een kader aan. Op Bondsniveau is dat de filmwet maar zelfs deze wet is zeer flexibel en wordt telkens naar behoefte van de markt veranderd. Men heeft oog voor de noden en wensen van de filmindustrie. Daarbij luistert men niet alleen naar de wensen van internationale concerns; integendeel, men is bereid de kleine en middelgrote bedrijven die deel uitmaken van de filmindustrie, te ondersteunen. De diversiteit van het aanbod lijkt belangrijker dan de commercialiteit en de uitbating in het commerciële circuit van de bioscopen.

Immers in tegenstelling tot Frankrijk is men nooit protectionistisch opgetreden wanneer het ging om de verspreiding van het Duitse produkt in de bioscopen. Ook gedwongen samenwerking tussen film en televisie heeft nooit plaatsgevonden zoals in Frankrijk is gebeurd. Interessant is dat beide industrieën een vrij grote omvang in beide landen hebben en ook de overheidsinvestering op ongeveer vergelijkbaar niveau ligt. Gezien het streven van de EG tot harmonisatie zal moeten worden afgewacht welk van de beide systemen op welke punten aanpassing verdient. Het feit dat de EG niet heeft gekozen voor een quotasysteem, laat vermoeden dat men ook andere dirigistische elementen van het Franse systeem afwijst.

Er zal door de Europese inmenging in de ondersteuning van de audio-visuele industrie op Bonds- en deelstaatniveau een wijziging van de verdeling van overheidsbevoegdheden optreden waardoor mogelijk een scherpere afbakening tussen de beide bestuursniveaus tot stand komt. Maar ook hier zal waarschijnlijk de lobby en de invloed van de producenten een rol spelen.

Wanneer men in het licht van het net gezegde naar de Nederlandse situatie kijkt, is het volgende op te merken. De passieve houding die de Nederlandse overheid kenmerkt wanneer het gaat om de bescherming van de eigen audio-visuele industrie heeft, zo is aan te nemen, vooral te maken met de geringe omvang en de kleinschaligheid van deze industrie die nauwelijks in staat is om meer dan 7 procent van de per jaar in de bioscoop te distribueren films te realiseren. Bovendien heeft de Nederlandse overheid zich altijd afstandelijk opgesteld tegenover een eventuele lobby van de industrie zelf. Een vergelijking met een klein filmland als Denemarken laat zien dat hier weliswaar net als in Frankrijk sprake is van een centralistisch beleid maar dat dit wordt gedragen door de filmindustrie. Ook hier is sprake, net als in Duitsland, van flexibiliteit van de maatregelen die proberen in te spelen op de wensen van de filmindustrie. Hierbij wordt met nieuwe subsidievormen geëxperimenteerd, waarbij het Deense Filminstituut overeind blijft.

Hoewel de Duitse televisiestations gezien de voorkeur van het nationale publiek eigen dramaseries en documentaires laten produceren, heeft men vooral vanwege de stimulans van het 'Film und Fernsehakkommen' aan internationale coprodukties meegewerkt. De concurrentie met de commerciële zenders zal er waarschijnlijk toe leiden dat men nog meer dan thans grote

internationale produkties probeert binnen te halen. Het voorbeeld van Italië waar de RAI televisie voor de uitzendrechten van Amerikaanse films de afgelopen zomer meer dan 20 miljoen dollar op tafel legde om zijn concurrent Berlusconi voor te zijn, toont aan dat televisiezenders bereid en in staat zijn grote sommen geld te betalen. Dit heeft uiteraard ook te maken met het feit dat door de kijk- en luistergelden de Duitse en Italiaanse publieke omroepen over een ruim budget beschikken.

De samenwerking tussen film en televisie en de samenwerking in een internationale coproductie zijn voor de meeste Duitse filmmakers van levensbelang om hun beroepspraktijk te continueren. Er is slechts een klein aantal filmmakers die – of met kleine, experimentele produkten of met bewust op de Duitse markt geënte amusementsfilms – binnen de interne Duitse markt voldoende financiële dekking kan krijgen. De grote Duitstalige thuismarkt maakt het mogelijk dat er voldoende publiek is voor een aantal grote amusementsfilms per jaar. Dit is bijvoorbeeld in Nederland veel minder het geval, want grote films zijn te duur voor de eigen thuismarkt. De grote belangstelling voor 'Flodder in Amerika' van 1,8 miljoen toeschouwers in de Benelux was toch onvoldoende om quitte te kunnen spelen of winst te kunnen maken. Door de investering van UIP, die de film wereldwijd zal uitbrengen of verkopen, is een zeer veel groter publiek waarschijnlijk.

Het is duidelijk dat door de schaalvergroting van Duitsland zelf alsmede door de éne interne Europese markt veranderingen zullen worden doorgevoerd. De studio's zullen, net als in Frankrijk bijvoorbeeld, een grotere rol spelen bij het aantrekken van filmproducties en het medefinancieren daarvan. De ontwikkeling bij de DEFA studio's wijst hierop. Daarbij zal de nadruk komen te liggen op grotere internationale produkties omdat deze de meeste kans hebben op commerciële winst. Op dit moment zijn de grote financiers van de commerciële televisienetwerken alleen op kleine schaal betrokken bij de medefinanciering van filmprojecten. Het is duidelijk, dat gezien de kleinschaligheid van de Duitse filmsector tot nu toe – veel eenmans- of middelgrote bedrijven – er nauwelijks interesse van internationale bedrijven was om in de Duitse filmindustrie op grote schaal te investeren. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat financieringsinstanties eerder in de VS of op de internationale markt projecten zoeken die commercieel aantrekkelijk lijken. Schaalvergroting van de Duitse filmindustrie betekent zeker ook een oriëntatie van de multinationale media-concerns op Duitse internationale coproducties.

Het Europese Media Programma lijkt voor de Duitse audio-visuele industrie extra aantrekkelijk omdat zijn systeem aansluit bij dat van de Duitse overheden. Het is dan ook nu al te constateren dat Duitsland één van de grootste gebruikers van het Media Programma is. Dit geldt overigens in nog hogere mate voor de Franse audio-visuele industrie.

Het grootste probleem in de toekomst vormt de bureaucratisering. Ook door Wim Wenders werd dit op het punt van de procedures gesignaleerd. Iedere subsidie- of financieringsinstelling heeft eigen criteria, een eigen tijdschema, haar eigen formulieren. Er zou meer coördinatie en een betere onderlinge afstemming van de verschillende systemen moeten komen om een soepele afhandeling en beoordeling van de projecten te waarborgen. Te denken valt zeker aan een scherpere afbakening van taken en functies van de verschillende subsidiesystemen.

In Duitsland is geen openbare discussie gevoerd over film als cultureel produkt. Economische en culturele uitgangspunten worden samengenomen of zijn in ieder geval op eenzelfde produkt van toepassing. Noch op Bonds- noch op deelstaatsniveau heeft dit echter tot grote conflicten geleid. De overheid is bereid om zowel op economisch als ook op cultureel gebied een substantiële bijdrage te leveren aan de totstandkoming van films. Op Bondsniveau zijn zowel de culturele prijzen alsook de economische 'Referenzforderung' zodanig dat zij een belangrijk deel vormen van het budget voor een nieuwe film. De ontwikkeling van de Duitse overheidssubsidies op Bonds- en deelstaats-

niveau in het kader van de Europese eenwording blijft onduidelijk. Zeker is dat op de lange termijn de afbakening tussen de verschillende subsidiesystemen op de te onderscheiden niveaus scherper moet worden. De discussie in de verschillende colleges over het nieuwe FFG toont aan dat de audio-visuele industrie als geheel veel meer waarde hecht aan de automatische 'Referenzförderung' dan aan de selectieve 'Projektförderung'.

De Duitse Grondwet bepaalt op dit moment dat de 'Kulturhoheit' bijna geheel ligt bij de deelstaten. Dit zou kunnen betekenen dat de zuivere culturele ondersteuning alleen door de overheden op dit regionale niveau zou geschieden. De kwalitatieve ondersteuning, het extra waarderen van de culturele kwaliteit op grond van de beoordeling van de 'Spitzenqualität', lijkt niet echt verdedigbaar. Het feit dat de EG in het verdrag van Maastricht bepaalt dat bevordering van cultuur die niet wordt ondernomen door de verschillende lidstaten, automatisch het terrein van de EG betreft, toont aan dat ook Brussel al zeer wel nadenkt over de ondersteuning van Europese kwaliteit. Immers de toekenning van prijzen, de jaarlijkse 'Felix' filmprijzen en de Europese vertaalprijzen laten zien dat ook op Europees niveau, net als in Duitsland op Bondsniveau, kwaliteitsbevordering een rol speelt.

Ook de afbakening van de economische ondersteuning is heel moeilijk te leggen bij één overheidsniveau. Immers zowel het Bonds- alsook het deelstaatsniveau hebben de taak de audio-visuele industrie in hun eigen gebied te bevorderen door het scheppen van werkgelegenheid en door het scheppen van gunstige voorwaarden voor particuliere investeringen. Het regionale deelstaatsniveau lijkt daarbij heel duidelijk gericht op de werkgelegenheid van de eigen bevolking, op uitbreiding van know how en op regionale bestedingseisen, terwijl op Bondsniveau slechts globale eisen gelden voor de standplaats van de producent. Ook hier is een vergelijking met de EG en de verschillende lidstaten op zijn plaats.

Bij het Media Programma is al duidelijk dat men een soortgelijke procedure volgt als die voor de subsidietoekenning op het Duitse Bondsniveau geldt. Het geld wordt aan één in Europa gevestigde producent gegeven, om een Europese internationale coproductie te realiseren. Aan de plaats van besteding wordt geen restrictie gesteld. De meeste Duitse deelstaten en de andere Europese nationale staten buiten Duitsland eisen dat een groot deel, zo niet alles van de subsidie binnen de landsgrenzen wordt besteed. Zo'n opstelling van de regeringen van de Duitse deelstaten en van veel Europese nationale lidstaten is niet strijdig met het Verdrag van Rome. Indien dit uitgangspunt op gelijke wijze in alle lidstaten wordt doorgevoerd is dit ook niet discriminerend ten opzichte van andere staten. Immers ieder land heeft dan hetzelfde systeem.

De Duitse audio-visuele industrie heeft een interessant maar gecompliceerd financieringsmodel waarbij overheid, bedrijfsleven, privé financiers bij betrokken zijn. Zij bestrijken gezamenlijk alle drie de sectoren: productie, distributie en exploitatie. Voor Nederland en Europa zou het Duitse model als voorbeeld zeker niet zonder meer ter zijde moeten worden geschoven. Als decentralistisch model heeft het als extra aantrekkelijkheid dat hier op vrije onderhandelingsbasis een samenwerking tot stand is gebracht tussen film en televisie en tussen Duitse en buitenlandse audio-visuele medewerkers.



Mede op basis van de in de inleiding genoemde functies van deze rapportage over Duitsland ten behoeve van Nederland komen in dit slothoofdstuk drie vragen aan de orde.

De eerste vraag betreft de beeldvorming: hoe worden centrale thema's van cultuurbeleid en -politiek in internationaal verband in Duitsland gezien?

In de tweede paragraaf komt de feitelijke cultuurpolitieke opstelling van Duitsland in internationaal en vooral Europees verband aan de orde.

Gaat het er in de in de eerste twee paragrafen vooral om de kennis over Duitsland te vergroten, in de derde paragraaf staat de vraag centraal of bepaalde elementen van Duitse ideeën en bestuurlijke constructies wellicht ook – indirect of direct – bruikbaar zijn voor de cultuurpolitieke opstelling van Nederland in internationaal, met name Europees verband.

Van indirecte bruikbaarheid is sprake wanneer Nederland en de Nederlandse (rijks)overheid de eigen opvattingen aan die van de Duitsers spiegelen en mede op basis van deze vergelijking beredeneerde keuzes maken. Vooral deze verruiming van het eigen Nederlands perspectief zal als nuttige leerfunctie in deze derde paragraaf naar voren komen.

## 9.1 Lessen met betrekking tot centrale denkbeelden over cultuur en cultuurpolitiek

### 9.1.1 Het begrip cultuur, invulling en functie

Evenals in ons land is in Duitsland sprake van een meerduidig cultuurbegrip. Bovendien lopen ook hier de verschillende invullingen van het begrip door elkaar in die zin dat een bepaalde invulling niet zonder meer gekoppeld kan worden aan een specifieke tijdsperiode; evenmin kan gezegd worden dat een bepaalde invulling geheel kenmerkend is voor het wetenschappelijke, maatschappelijke of bestuurlijke denken en spreken over cultuur.

Ook in Duitsland komt naar voren dat cultuur in de eerste plaats een aspiratief en geen objectief begrip is; deze constatering houdt in dat men door een bepaalde invulling van het begrip zijn handelingsperspectief en zijn gewenste positie tegenover andere actoren aangeeft.

Het Duitse patroon van invulling vertoont globaal gelijkennis met het geheel van cultuurdefinities die in ons land gebruikelijk zijn.

Het onderscheid tussen cultuur als facet (waarden, normen, leefstijl, zeden en gewoonten) en cultuur als (bundeling van) sectoren is ook in Duitsland terug te vinden. Cultuur in de zin van *Bewertung* en *Volksggeist* vallen duidelijk onder de eerste categorie, cultuur in de zin van *Hochkultur* en van *Kunst und Kultur* onder de tweede.

Bij deze laatste, sectorale categorie wordt verder ook in Duitsland onderscheid gemaakt tussen de bredere multisectorale en de engere sectorale invulling. Bij de multisectorale invulling gaat het om *Kultur* in de zin van *Hochkultur*: het bredere terrein van onderwijs, kunst, wetenschap, cultuurbehoud, media en sociaal-cultureel werk. De meer beperkte sectorale invulling van cultuur in de zin van *Kunst und Kultur* betreft kunst en de hieraan direct verwante sectoren, zoals musea en monumenten.

Dat cultuur een aspiratief begrip is in bovenvermelde zin, komt vooral goed tot uiting in de typisch Duitse concepties van cultuur als *Volksggeist* en *Hochkultur*. Beide invullingen van het begrip zijn pas goed te begrijpen wanneer men zich rekenschap geeft van hun sterk afscherpende, profilerende en compenserende functies die zij met name in het verleden hadden binnen de eigen Duitse context.

Door cultuur als Volksgeist te definiëren wilde het vooroorlogse Duitsland zich vooral afzetten tegen het door Duitsland als imperialistisch ervaren Franse en Britse denken in termen van een universeel beschavingsproces, waarin deze beide landen zichzelf een voortrekkersrol hadden toegedacht.

De compenserende functie van een gemeenschappelijke Duitse cultuur, cultuur in de zin van Volksgeist, kwam steeds naar voren in tijden van politiek-bestuurlijke opsplitsing, zowel in de vorige als in deze eeuw, zo bleek in hoofdstuk 3 en 4.

De in het Duitsland van de achttiende en negentiende eeuw opkomende burgerlijke intelligentia wilde met haar conceptie van Hochkultur, als terrein van het zuiver geestelijke, zichzelf uitdrukkelijk afzetten tegen en profileren ten opzichte van de politiek dominante adel en later de arbeidersklasse. Juist in de maatschappelijke en politieke geïsoleerdheid van de bourgeoisie onderscheidde Duitsland zich toen sterk van Frankrijk, Groot-Brittannië en zeker ook van Nederland.

Het onderzoek naar het denken in Duitsland over cultuur werpt bovendien een nieuw licht op de vraag hoe de facetmatige en de sectorale cultuurinvulling zich onderling verhouden.

Vooraf in de discussie over nieuwe kansen van de Europese cultuur na 1989 in het kader van de Bergesdorfer Gesprächskreis kwam de relatie tussen het facetmatige cultuurbegrip en de multisectorale cultuuropvatting goed uit de verf, in het bijzonder waar het gaat om overheidsbeleid<sup>1</sup>. In essentie heeft in deze visie de cultuurpolitieke overheidstaak betrekking op het facetmatig cultuurbegrip, in het bijzonder de garanderen van bepaalde culturele waarden die aan de democratische rechtsstaat en de sociale markteconomie ten grondslag liggen. De operationele, specifieke cultuurpolitieke zorg van de overheid moet zich vooral op de institutionele voorwaarden richten in met name de OK en W-sectoren. In deze gedachtengang zijn het facetmatige en sectorale cultuurbegrip eerder complementair dan elkaars tegendeel.

Ook in het Duitse buitenlands cultuurbeleid wordt een dergelijke verbinding gelegd tussen het facetmatig en het sectoraal cultuurbegrip, zo kwam aan het begin van hoofdstuk 4 naar voren.

### 9.1.2 De relatie tussen internationale en nationale cultuur

Waar in de Nederlandse discussie veelal een streng onderscheid wordt gemaakt tussen de nationale en de internationale cultuur, waartussen gekozen zou moeten worden, staat in Duitsland veel meer de gedachte voorop van een geleiding tussen de drie niveaus van de Europese, de nationale en de regionale cultuur. In deze gedachtengang moeten de cultuurprocessen op de drie territoriale niveaus elkaar beïnvloeden, aanvullen en enkadreren. Dit idee van geleiding is zowel in het Duitse overheidsbeleid als in de intellectuele discussie manifest aanwezig.

De gedachte dat de Duitse nationale cultuur, in al haar betekenissen, is verankerd in de Europese cultuur en dat de nationale cultuur flink ruimte moet bieden aan de regionale culturele verscheidenheid heeft in het naoorlogse West-Duitsland een centrale plaats. Deze benadrukking van het Europese en van het regionale niveau werd in het naoorlogse West-Duitsland natuurlijk mede bepaald door politiek-strategische overwegingen. Men denke aan de bekende uitspraak van Konrad Adenauer: ik voel me eerstens Europeaan, dan Rijnlander en dan pas Duitser.

Er is echter niet alleen sprake van retoriek. Het naoorlogse West-Duitsland wil een normaal onderdeel van West-Europa zijn en is dit ook in hoge mate, zo blijkt uit empirisch onderzoek.

De regionale culturele verscheidenheid in Duitsland heeft op zijn minst een diepe historische verankering en is alleen al daarom een belangrijk feit.

<sup>1</sup>] Zie hoofdstuk 4, onder noot 17.

Sinds de Vereniging van 1990 krijgt het nationale niveau weer een zwaarder accent. Het gaat hier om meer dan een uiting van een nieuw Duits zelfbewustzijn. De bewustwording van een gemeenschappelijke Duitse cultuur moet bijdragen aan de solidariteit, vooral in economisch opzicht, van West- jegens Oost-Duitsland.

Ook de ontwikkelingen in de Duitse culturele sectoren afzonderlijk laten een dergelijke territoriale geleding zien, zowel in de zuiver commerciële sfeer als bij de produktie die van overheidswege wordt ondersteund. De omroep en in ruimer verband de audio-visuele industrie, die in resp. hoofdstuk 7 en 8 zijn behandeld, geven de beste voorbeelden.

De commerciële televisie-industrie wordt in toenemende mate beheerst door internationaal opererende conglomeraten. Deze ontwikkeling leidt ten dele tot internationale, wereldwijd afzetbare, transnationale produkten, waarin met name de Amerikaanse industrie vanouds uitblinkt. Bij de commerciële produktie van televisieprogramma's is daarnaast sprake van territoriale en categoriale diversificatie, waarbij de uitvoerende bedrijfseenheid zich richt op een bepaald land, regio of bevolkingsgroep, daar 'de' Europese televisiekijker voor een groot gedeelte een fictie blijkt te zijn.

Eenzelfde territoriale geleding zien we bij de overige audio-visuele produktie, met name de film. Het Europese en Duitse stelsel van overheidssteuning van filmproducties geeft de producent de ruimte om zelf te kiezen op welk publieksschaal hij zich wil richten: de regionale, de nationale of de Europese schaal. Op het federale Duitse niveau worden alleen films gesubsidieerd met een bovenregionale uitstraling. Voor de financiering via het MEDIA-programma van de EG geldt de eis dat de aanvragende producent een coproductiepartner in minstens twee andere Europese landen heeft gevonden. Dit betekent dat deze produktiepartners van mening zijn dat deze films een bovennationale uitstraling hebben en derhalve in meerdere Europese landen een publiek kunnen aantrekken.

### 9.1.3 Het denken over de relatie tussen overheid en cultuur

Op het fundamentele niveau van de normatieve, juridische uitgangspunten voor cultuurbeleid van de overheid en van de culturele waarden waarvoor ook de overheid een verantwoordelijkheid draagt, zijn er duidelijke overeenkomsten tussen het naoorlogse Nederland en Duitsland. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting zij verwezen naar de conclusies van hoofdstuk 5.

Veel belangrijker dan deze gelijkenis tussen de twee genoemde landen is uiteraard de door Duitse politici en intellectuelen sterk geaccentueerde Europese consensus over een aantal basale culturele waarden binnen het nieuwe Europa, zoals deze consensus in internationale overheidsorganisaties als de Raad van Europa, de CSVE en, meer indirect, de EG daadwerkelijk gestalte krijgt. Deze consensus geeft een gemeenschappelijke legitimatie voor een cultuurpolitiek die de nationale grenzen overstijgt.

Er zijn wel grote verschillen in de bestuurlijke en institutionele vormgeving van het cultuurbeleid, niet alleen tussen Duitsland en Nederland, maar ook tussen Duitsland en Frankrijk, zo bleek in hoofdstuk 4 en volgende. Het eigen bestuurlijk karakter van het Duits cultuurbeleid wordt natuurlijk sterk bepaald door het federalisme als algemeen staatsrechtelijk beginsel. Bij de institutionele vormgeving is daarnaast ook de eigen Duitse, met name Lutheraanse, traditie in de relatie tussen overheid en kerk relevant. Duitsland kent geen pendant van de Nederlandse verzuiling.

Een ander verschil, met name tussen Duitsland en Nederland, betreft het feit dat ook in de politieke en bestuurlijke overheids sfeer als geheel culturele overwegingen in al hun betekenissen in Duitsland een zwaardere en ook meer emotionele betekenis hebben dan in ons land.

Dit laatste hangt natuurlijk samen met de belangrijke maatschappelijke

functies die cultuur in haar meerdere betekenissen in de Duitse traditie altijd heeft gehad, zoals hierboven onder paragraaf 9.1.1 is aangegeven.

In het bijzonder is de conceptie van cultuur als Volksgeist politiek-bestuurlijk relevant. Juist Duitsland heeft in zijn geschiedenis geworsteld met het probleem van de bepaling van de eigen culturele identiteit, de Volksgeist, en met het feit dat deze van overheidswege niet beschermd was.

## **9.2 Lessen op het punt van de cultuurpolitieke opstelling in internationaal verband**

### **9.2.1 Actieve anticipatie**

In de inleiding is onderscheid gemaakt tussen een overheidshouding van 'laissez-faire', van nationaal-cultureel protectionisme en van actieve anticipatie. De eerste passieve houding is in Duitsland afwezig. Het grote gewicht dat culturele overwegingen ook in de politieke en bestuurlijke overheidssfeer spelen, vormt een afdoende verklaring.

Evenmin kan gesproken worden van een nationaal protectionisme in cultuur-inhoudelijke zin. Het naoorlogse West-Duitsland heeft in tegenstelling tot Frankrijk op dit punt bewust gekozen voor een laag profiel en voor externe, op het Westen gerichte openheid.

In de concrete sector van de audio-visuele produktie komt dit het duidelijkst naar voren. De Duitse subsidieregelingen hebben steeds ruimte gegeven aan internationale coproducties. De Duitse politieke overheid blijft op afstand en beperkt zich tot het aanreiken van een kader, waarbinnen nationale en internationale samenwerkingsverbanden tussen makers van films en televisieprogramma's tot stand kunnen komen. In deze internationale samenwerkingsverbanden is Duitsland een van de belangrijkste partners.

Wel is sprake van een zeker bestuurlijk en institutioneel protectionisme in die zin dat ook Duitsland prijs blijft stellen op behoud van het eigen binnenlands bestuurlijk en institutioneel bestel. Men streeft echter niet naar handhaving per se van dit eigen bestel. Krampachtige struisvogelpolitiek wordt vermeden. Men erkent dat internationalisering, in de vorm van de steeds grotere internationale economische concurrentie en van het toenemend belang van de EG, erom vraagt te zoeken naar nieuwe evenwichten, waarbij ook het eigen bestel aan aanpassing niet ontkomt.

Op het terrein van onderwijs en wetenschappen, waar met name de institutionele aanpassing moeizaam verloopt, erkent men dat de traditie van Von Humboldt ten principale waardevol blijft, maar dat deze nu om een andere bestuurlijke en institutionele uitwerking vraagt.

Het hoofdstuk over de omroep laat zien dat het verzet tegen internationalisering het sterkst is wanneer men het idee heeft dat algemeen erkende cultuurwaarden als pluriformiteit en kwaliteit voorshands het beste worden beschermd in het kader van het eigen traditionele Duitse bestel. Men verzet zich niet tegen bemoeienissen van Europese overheden met de omroep op zich, maar wel met een zodanige Europese ordening die vanuit een voornamelijk economisch georiënteerde beleidsconceptie leidt tot een feitelijke overheersing van de commerciële, op winst gerichte omroepen.

In een dergelijk protectionisme onderscheidt Duitsland zich in het geheel niet van andere Europese landen en zeker niet van Nederland.

Al met al kan de Duitse beleidsopstelling het beste worden gekarakteriseerd als een attitude van actieve anticipatie. In de relatie met Oost-Europa gaat deze opstelling verder en is vooral op het terrein van onderwijs en wetenschappen ook sprake van een zekere initiëring. Op dit laatste aspect wordt in paragraaf 9.3.3 teruggekomen.

Twee punten vallen bij deze actieve anticipatie op. Het gaat niet alleen om het



scheppen van goede condities voor een sterke internationale positie van Duitse cultuuruitingen en cultuurproducten, zoals die op het terrein van kunst en wetenschap, in de nieuwe internationale verhoudingen. Het Duitse buitenlands cultuurbeleid richt zich primair op nog essentiële zaken, zoals het zich bewust worden van gemeenschappelijke Europese waardenoriëntaties, het afbreken van vijandbeelden die de Europese volkeren jegens elkaar hebben en het onderkennen en leren waarderen van elkaars specifieke tradities.

Deze Duitse cultuurpolitieke inspanning is ook daarom zo wezenlijk omdat hier de autonomie van de culturele factor – cultuur in brede, facetmatige zin verstaan – binnen het gehele proces van internationale eenwording het meest pregnant naar voren komt. Het door de nationale geschiedenis en traditie geformeerde collectieve geheugen en de daarin vervatte beelden van de eigen en van de andere naties stellen eigen grenzen aan verdere internationale integratie; deze grenzen worden door de toenemende politieke en economische vervlechting niet weg genomen <sup>2</sup>.

Ten tweede stelt Duitsland, evenals een land als Frankrijk maar toch in sterkere mate dan ons land, zich de vraag wat Duitsland de internationale, met name de Europese gemeenschap te bieden heeft. Bij onderwijs en wetenschap ligt hier het zwaartepunt vooral op bepaalde concepties van wetenschap en onderwijs, zoals de Von Humboldt- en Bildungstraditie; bij de omroep is het vooral het eigen institutioneel bestel.

### 9.2.2 De specifieke positie van Duitsland als groot land

In Nederland spitst de discussie over nationale en internationale cultuur zich begrijpelijkerwijs snel toe op het feit dat wij een relatief klein land zijn; dit gegeven zou onze kwetsbaarheid vergroten. De studie roept de vraag op of deze opvatting geheel juist is.

Op bepaalde punten is uiteraard de kwetsbaarheid van een klein land reëel. Een klein land heeft voor de eigen culturele productie een thuismarkt van geringe omvang. Wanneer het land bovendien samenvalt met een kleine taalgemeenschap, heeft het een extra nadelige uitgangspositie.

Een dergelijk land zal verder minder in staat zijn om in alle culturele sectoren prestaties te leveren die aan internationale kwaliteitsmaatstaven voldoen.

Een klein land zal derhalve relatief meer moeten investeren in de handhaving van een eigen culturele productie en zal zich bovendien eerder de vraag moeten stellen of het in zijn internationale profilering geen selectieve keuzes moet maken.

Deze studie maakt evenwel ook duidelijk dat ook voor een groot land als Duitsland internationalisering – in combinatie met een toenemende commercialisering en met de groter wordende economische concurrentie tussen landen – , problemen oplevert. Juist de sectorale hoofdstukken 6 en 7 over onderwijs, wetenschap en omroep maken evident dat ook in Duitsland genoemde ontwikkelingen diep ingrijpen in de binnenlandse, bestuurlijke en institutionele verhoudingen.

Deze bestuurlijke en institutionele problematiek, die met name de publieke instellingen van onderwijs en omroep betreft, is veel minder manifest bij de in hoofdstuk 8 behandelde audio-visuele productie, waar men weinig publieke instellingen kent.

Het hoofdstuk over onderwijs en wetenschap maakt verder duidelijk dat de internationalisering ook grotere landen dwingt tot een cultuurinhoudelijke herbezinning op hun eigen nationale tradities.

<sup>2]</sup> Zie in dit verband voor de Frans-Duitse verhoudingen: W. Asholt und I. Kolboom, 'Frankreich und das vereinte Deutschland, ein Rückblick nach vorn'; *Europa-Archiv*, Folge 7, 1992, blz. 179;

P. Glotz, 'Europa am Scheideweg'; *Europa-Archiv*, Folge 18, 1992, blz. 503, i.h.b. blz. 513.

Verder is het zo dat – zeker op cultuurpolitiek terrein, waar juist de grote Europese landen zo'n verschillende beleidstraditie kennen – de grote lidstaten lang niet altijd hun eigen beleidsconcepties en bestuurlijke constructies op Europees niveau tot gelding kunnen brengen. Dit stuit in vele gevallen op verzet van de andere grote landen.

Het in hoofdstuk 7 behandelde punt van de quotaregelingen op omroep-terrein maakt dit duidelijk. Zowel Frankrijk als Duitsland moesten concessies doen. Aan de andere kant laat hoofdstuk 8 zien, dat wanneer grotere landen het eens zijn, zij kunnen bewerkstelligen dat de Europese bestuurlijke constructies aansluiten op het eigen nationaal bestel. Het in dit hoofdstuk behandelde MEDIA-programma is een goed voorbeeld.

Men kan zich tenslotte afvragen of op bepaalde punten kleinere landen geen potentieel voordeel hebben, omdat zij vanouds gedwongen zijn tot een grotere openheid naar buiten. Grotere landen konden zich in het verleden gemakkelijker de luxe van een zekere zelfvoldaanheid ten aanzien de eigen bestuurlijke, institutionele en cultuurinhoudelijke tradities permitteren. Bij de thans gewenste aanpassing aan internationale ontwikkelingen kan deze vroegere luxe voor een groot land een specifieke handicap worden. Hoofdstuk 6 geeft hiertoe indicaties voor het onderwijs.

### 9.2.3 Een mogelijke culturele dominantie van Duitsland in Europa?

De vraag of de nieuwe economische en vooral politieke rol van het verenigde Duitsland mogelijk ook tot een zekere culturele dominantie zal leiden, kan natuurlijk maar beperkt in termen van indicaties worden beantwoord<sup>3</sup>. Zeker is dat die indicaties voor West- en Oost-Europa anders liggen.

Voor West-Europa zijn er aanwijzingen die een dergelijke Duitse culturele dominantie minder waarschijnlijk maken.

Allereerst is er het gegeven dat vanaf de zestiende eeuw, toen het proces van nationale staatsvorming en van nationale cultuurdifferentiatie zich in gang zette, de culturele ontwikkelingsgang van Duitsland wellicht steeds het sterkst afweek van de meeste andere belangrijke Westeuropese landen. Verwezen zij naar hoofdstuk 3.

Voor wat betreft de actuele situatie is het in hoofdstuk 7 genoemde onderzoek relevant. Daaruit blijkt dat in een concrete culturele sector als die van televisieprogramma's en films de Westeuropese landen vooral één zijn in hun gezamenlijke hoge waardering van Amerikaanse producten en dat de uitwisseling van programma's tussen de Westeuropese landen zeer gering is; zij slaan wederzijds slecht aan.

Deze geringe ontvankelijkheid van Westeuropese landen voor elkaars culturele producten verkleint de kans van een eventuele Duitse culturele dominantie in West-Europa.

Het Frans-Duitse televisiekanaal voor Europese cultuur is in dit verband een goed voorbeeld. Dit vormde allerminst een spontaan initiatief maar werd in hoge mate door beide overheden opgedrongen. De culturele verschillen tussen de bevolkingen van beide landen bemoeilijken het adequaat functioneren van deze instelling.

<sup>3</sup>] Zie overigens in dit verband over de vraag of het nieuwe Duitsland zich als een traditionele politieke macht van grote betekenis kan en moet gedragen: a) G. Schöllgen, 'Deutschlands neue Lage'; *Europa-Archiv*, Folge 5, 1992, blz. 125; b) H.W. Maull, 'Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland, Vierzehn Thesen für eine neue Deutsche Aussenpolitik'; *Europa-Archiv*, Folge 10, 1992, blz. 269. Beide auteurs beantwoorden de vraag ontkennend.

Ook de Duitse bevolking vindt dat Duitsland zijn grotere internationale verantwoordelijkheid vooral in humanitaire en economische zin vorm moet geven. Zie het Amerikaanse onderzoek beschreven in: R.D. Asmus, 'Deutschland im Übergang, Nationales Selbstvertrauen und internationale Zurückhaltung'; *Europa-Archiv*, Folge 8, 1992, blz. 199.

Ten slotte is er het gegeven dat een door de Duitse overheid geleid inhoudelijk cultureel nationalisme en expansionisme niet terug te vinden zijn, noch in het officiële, algemene naoorlogse buitenlands cultuurbeleid, noch in het concrete sectorbeleid op onderdelen.

De vooraanstaande rol die Duitsland in Oost-Europa speelt als hulpverlener is niet alleen van materiële aard en is evenmin slechts een zaak van overheid en bedrijfsleven. Ook allerlei Duitse culturele instellingen doen mee.

Wellicht kan dit leiden tot een toonaangevende culturele rol van Duitsland in dat deel van Europa. Hierbij moet wel worden bedacht dat juist in Oost-Europa Duitsland voldoet aan een expliciete vraag, zoals vooral in hoofdstuk 7 over onderwijs en wetenschap naar voren komt. Ook Duitslands geografische positie en specifieke historie spelen hier natuurlijk een rol.

Verder zij erop gewezen dat de huidige ontwikkeling in de richting van een zeker poly-centrisme in de internationale politieke en in de economische verhoudingen ook naar de cultuur kan doorwerken. De politieke en economische blokvorming in de wereld van 1945 tot 1989 was een gunstige conditie voor een zekere dominantie van de Amerikaanse cultuur in het Westen en van een uitgesproken overheersing van de Sovjet-Russische cultuur in het Oosten. De nieuwe internationale verhoudingen bieden ruimte voor een ook in cultureel opzicht meer kaleidoscopisch beeld dat niet alleen meer, zoals vroeger, door enkele supermachten wordt bepaald. De vraag van een mogelijk sterkere internationale rol van de Duitse cultuur moet in dit bredere perspectief worden geplaatst.

### 9.3 Wat is voor Nederland van belang?

In zekere zin geven Bondskanselier Kohl en zijn onderminister voor Buitenlands beleid, Pfeifer zelf het antwoord <sup>4</sup>: Duitse beginselen van bestuurlijk federalisme en van subsidiariteit in de relatie tussen overheid en uitvoerende instellingen zouden ook in het cultuurbeleid en de cultuurpolitiek op Europees niveau tot gelding moeten komen. De andere lidstaten zouden zich in hun opstelling in Europees verband hieraan moeten spiegelen.

Het belang van beide beginselen voor het gehele proces van de Europese eenwording en voor de Nederlandse opstelling terzake gaat deze studie en het terrein van de specifieke cultuurpolitiek verre te buiten.

Wel kunnen enige kanttekeningen worden gemaakt en zal met name bekeken worden of bepaalde elementen in de Duitse concrete uitwerking van beide beginselen een specifieke betekenis kunnen hebben voor de Nederlandse cultuurpolitieke opstelling in Europees verband en voor de Europese cultuurpolitiek zelf.

#### 9.3.1 Het Duitse federalisme

Alvorens de vraag van de directe en indirecte, al of niet gedeeltelijke bruikbaarheid van het Duits federale concept voor de Nederlandse cultuurpolitieke opstelling te beantwoorden, is het zinvol eerst de inhoud en functie van dit concept in Duits en Europees verband nog eens precies vast te stellen.

##### *Het 'wat' van het Duitse federalisme*

Het Duitse bestuurlijk federalisme wordt in Duitsland ook gezien als een uitwerking van het beginsel van subsidiariteit in de relatie tussen overheden,

<sup>4</sup>] Zie hoofdstuk 4, par. 4.1 en 4.2, i.h.b. bij noot 4 en 5.

waarbij de hogere overheid een uitdrukkelijke legitimatie nodig heeft om bevoegdheden aan zich te trekken en van lagere overheden over te nemen<sup>5</sup>. Dit federalisme kan dan ook niet gelijkgesteld worden met bestuurlijke decentralisatie 'tout court'. Wel is het zo dat decentralisatie regel is en centralisatie een zware, met name grondwettelijke rechtvaardiging nodig heeft. Het gaat eerder om een territoriale geleiding van overheidsbeleid met het zwaartepunt bij de lagere overheden. Zo zagen we in hoofdstuk 5 dat cultuurpolitiek primair een zaak is van lagere overheden, maar dat op federaal niveau het algemene juridisch kader wordt uitgezet en dat de Bund bovendien enkele specifieke wettelijke en bestuursbevoegdheden heeft.

Nog in een andere opzicht houdt het Duits federalisme méér in dan decentralisatie. Vrijheid van lagere overheden valt niet samen met autonome eigenzinnigheid maar is veel meer vrijheid in gebondenheid. De deelstaten moeten hun Kulturhoheit uitoefenen binnen een algemeen federaal kader van 'Bundestreue'. Het nieuwe Europa-artikel in de Duitse grondwet geeft het beste voorbeeld. Een ander voorbeeld: formeel is voor gemeenten cultuurzorg een zaak van vrij beleid maar materieel wordt van hen verwacht dat zij deze zorg als overheids-taak op zich nemen, zo zagen we aan het eind van hoofdstuk 5.

Dit coöperatief karakter van het Duitse federalisme komt in het bijzonder tot uiting in de vele verticale en horizontale samenwerkingsverbanden tussen overheden. Overheden van verschillende bestuurslagen en overheden van eenzelfde bestuurslaag werken samen, zowel bij de wetgeving als bij de beleidsformulering als bij de financiering.

#### *Het 'waarom' van het Duitse federalisme*

De naoorlogse keuze in West-Duitsland zelf voor een federale staatsopbouw heeft historische oorzaken die eerder uitvoerig zijn besproken. Belangrijker hier is de vraag waarom velen in Duitsland vinden dat dit model ook naar het Europese niveau moet worden uitgebreid.

De principiële motivering houdt in dat een dergelijk dubbel federalisme (regio, land, Europa) de sociaal-culturele pluriformiteit honoreert, leidt tot verticale machtenscheiding in de publieke overheidssfeer en dat de betrokkenheid van de burger bij alle overheden erdoor wordt versterkt: de burger identificeert zich met Europa langs de weg van de identificatie met de kleinere, regionale gemeenschap<sup>6</sup>.

#### *De Duitse conceptie van federalisme in het huidige Europa*

In zijn verslag aan de Bondsdag van de Maastricht-conferentie noemde Bondskanselier Kohl de Duitse federale conceptie voor de lidstaten 'völlig Neuland'<sup>7</sup>. Ook Duitse wetenschappers onderkennen dat deze conceptie van dubbel federalisme in het geldend Europees recht niet terug te vinden is<sup>8</sup>.

In het kader van het verdrag van Maastricht is in de vorm van een regionale, adviserende commissie een bescheiden aanzet gegeven voor dit federaal concept en ligt zeker op het niet-economische terrein de nadruk op de intergouvernementele samenwerking tussen nationale overheden.

Ook in de Raad van Europa, die voor het culturele terrein minstens zo belangrijk is als de EG, is het concept van dubbel federalisme niet, of in beperkte mate, aanwezig.

<sup>5</sup>] G.J. Leenknecht en V.J.J.M. Bekkers, 'Subsidiariteit en Europese integratie: over de oorsprong en betekenis van een bezweringsformule'; *Tijdschrift Bestuurswetenschappen*, 1993, nr. 1, blz. 5 en 8.

<sup>6</sup>] D. Fuhrmann-Mittlmeier, *Die Deutschen Länder im Process der Europäischen Einigung*; Berlin, Duncker und Humblot, 1991, blz. 368.

<sup>7</sup>] Bondskanselier Kohl in de in hoofdstuk 4, in noot 8, aangehaalde rede.

<sup>8</sup>] Fuhrmann, op. cit., ibidem.

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, wordt bovendien in veel andere lidstaten, met name Groot-Brittannië, het federalisme niet alleen verworpen, maar wordt daarnaast de relatie tussen de beginselen van federalisme en subsidiariteit totaal anders gezien. Waar in de Duitse visie beide beginselen in elkaars verlengde liggen, moet in Britse ogen het beginsel van subsidiariteit tussen de overheden vooral fungeren als dam tegen ongewenste federale ontwikkelingen. De vraag of er wel of geen federaal Europa moet komen, gaat deze studie ver te buiten. Wij beperken ons tot de vraag of bepaalde elementen in dit Duitse federale concept mogelijkwijs ook voor de Europese cultuurpolitiek en voor de Nederlandse opstelling in dit kader van belang zijn.

#### *Het coöperatief karakter van het Duitse federalisme*

Dit coöperatief karakter, als eerder is omschreven, biedt wellicht voor de Europese cultuurpolitiek en voor de Nederlandse cultuurpolitieke standpuntbepaling in dit kader de meest interessante mogelijkheden.

Immers, de toenemende vervlechting van economisch en cultureel beleid die vooral in de hoofdstukken 6, 7 en 8 steeds weer naar voren komt, verdraagt zich slecht met een precies afgebakende taakstelling van hogere en lagere overheden, waarbij de hogere overheid de economie en de lagere de cultuur onder hun hoede nemen. Er is steeds meer sprake van een grijs tussengebied, dat zich moeilijk bestuurlijk laat verkavelen.

De hoofdstukken over het hoger onderwijs, de omroep en de audio-visuele sector laten zien dat vormen van coöperatief federalisme, waarbij de hogere federale en lagere regionale overheden samenwerken, in Duitsland een goed bestuurlijk-organisatorisch antwoord geven op deze toenemende vervlechting. De in Duitsland op dit punt ontwikkelde constructies zijn wellicht ook in de relatie van de EG tot de nationale lidstaten bruikbaar.

In Duitsland ontwikkelde vormen van coöperatief federalisme, waarbij hogere en lagere overheden samenwerken en elkaar in hun beleid aanvullen, zijn in Europees verband ook om een andere reden interessant. Met name technologische ontwikkelingen van schaalvergroting leiden er steeds meer toe dat algemeen onderschreven cultuurpolitieke doelen als behoud van pluriformiteit en van kwaliteit in de media en in de audio-visuele productie, ook om een overheidsinspanning vragen op bovennationaal, Europees niveau.

#### *Enkele cultuurpolitieke kanttekeningen bij de Duitse conceptie van federalisme*

Een zwak punt van het Duitse concept van federalisme kan hierin gelegen zijn dat een bepaalde invulling van het federale concept te veel een eigen bestuurlijk leven gaat leiden. De bevoegdhedenverdeling is dan niet meer afgestemd op nieuwe autonome, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen die juist op het culturele terrein zo belangrijk zijn.

Dit risico is des te reëler naarmate een specifieke invulling zwaar juridisch is verankerd, zoals de vastlegging van de Kulturhoheit van de deelstaten in de Duitse grondwet. Er is het gevaar dat de Kulturhoheit vooral oneigenlijk gaat fungeren als 'verworven recht' van lagere overheden en hun bestuurders.

Ook in Duitsland wordt overigens erkend dat men op dit punt kan leren van het recente denken in de Verenigde Staten, waarin federalisme veel meer als dynamisch en open concept wordt opgevat, waarbij de concrete invulling van de bevoegdhedenverdeling tussen overheden steeds opnieuw wordt bekeken, mede gezien autonome maatschappelijke ontwikkelingen<sup>9</sup>.

Een ander relatief zwak punt van het federalistisch concept betreft de overweging dat het federalisme een goed antwoord is op de territoriaal bepaalde culturele pluriformiteit, maar dat zeker in de huidige tijd de territoriaal bepaalde

<sup>9</sup>] Fuhrmann, op. cit., blz. 357.

culturele verscheidenheid slechts één van de maatschappelijk relevante vormen van culturele pluriformiteit is. In het huidige Europa zijn culturele minderheden lang niet altijd ook regionale minderheden. In die zin lijkt het federale concept toch sterk geënt op de eigen Duitse situatie, waarin de regionale verscheidenheid vanouds een grote rol speelde.

Ten slotte kan men de vraag stellen of het idee van het 'dubbel federalisme' en het erin besloten idee dat het federale Europa zich langs dezelfde lijnen moet ontwikkelen als een federale, nationale, in casu Duitse staat, wel voldoende recht doen aan het eigen karakter van de EG als Westeuropese overheid. De EG en haar Maastrichtse opvolger, de EU, vormen toch een bijzondere constructie, zeker in cultureel opzicht. Zij kunnen niet worden gezien als een uitvergroting van welk nationaal staatsmodel dan ook. De Duitse jurist Von Bogdany wijst erop dat de EG niet bedoeld is om een specifieke samenleving en cultuur te representeren en evenmin als zodanig functioneert<sup>10</sup>. In die zin onderscheidt de EG zich volgens hem van iedere formule van de klassieke nationale staat. De Europese Gemeenschap vormt een historisch uniek antwoord op nieuwe gemeenschappelijke uitdagingen waarvoor hoogontwikkelde, pluralistische samenlevingen en markteconomieën in het West-Europa van de laat-twintigste eeuw staan.

In die situatie kan men bestuurlijke constructies die in een bepaald Europees land zijn ontwikkeld en daar hun waarde bewezen hebben, zoals het Duitse federalisme, niet zonder meer om die reden naar een hoger niveau overhevelen.

### 9.3.2 Het beginsel van subsidiariteit in de relatie tussen overheid en maatschappij

Over de algemene politiek-ideologische en bestuurlijke aspecten van het beginsel van subsidiariteit en over de enigszins verschillende ontwikkelingen op dit punt in ons land en in Duitsland, valt uiteraard veel te zeggen<sup>11</sup>.

Wij beperken ons hier tot één aspect van dit beginsel zoals dat in Duitsland functioneert en dat een grote relevantie kan hebben voor iedere cultuurpolitiek, zowel in het kader van het binnen- als van het buitenlandse cultuurbeleid van de nationale staten alsook in het EG-beleid. Het gaat om het gegeven dat in Duitsland iedere uitvoerende culturele instelling ten opzichte van de politieke overheid in hoge mate in vrijheid functioneert, ook wanneer zij door de overheid juridisch in stand wordt gehouden.

In deze vorm geeft het beginsel ruimte voor vormen van internationalisering die de Britse filosoof Toulmin kenmerkend acht voor de huidige tijd: transnationale netwerken van professionele instellingen die eenzelfde belang en doel hebben en eenzelfde taal spreken<sup>12</sup>. Men denke aan de netwerken in de wereld van wetenschap en kunst. Uiteraard vraagt deze internationalisering financiële en andere ondersteuning door de verschillende overheden, maar bij de overheden ligt dan niet meer het zwaartepunt.

Vooraf hoofdstuk 8 maakt duidelijk dat juist een politieke overheid die op afstand blijft, de adequate ruimte biedt voor in de sector zelf geïnitieerde vormen van internationale samenwerking.

Ook in ons land wordt overigens, zij het meer om pragmatische redenen, ingezien dat internationalisering ook vraagt om versterking van het 'eigen meesterschap' van culturele instellingen, niet alleen van particuliere instellingen, maar ook van instellingen als rijksmusea en rijksuniversiteiten.

<sup>10</sup>] A. von Bogdany, 'Konturen des integrierten Europa; Stand und Perspektiven der Europäischen Integration'; *Europa-Archiv*, 25 Jan. 1993, Folge 2, blz. 49.

<sup>11</sup>] Zie in dit verband ook: Leenknegt en Bekkers, op. cit.

<sup>12</sup>] S. Toulmin, *Kosmopolis, Verborgen agenda van de moderne tijd*; vertaald uit het Engels door M. van der Marel; Kampen, Kok Agora, 1990, blz. 275 e.v.

### 9.3.3 De filosofische en rechtstheoretische onderbouwing van cultuurpolitiek

Tenslotte is het mogelijk dat Nederland, andere landen en Europa kunnen leren van Duitsland op het punt van de filosofische en rechtstheoretische onderbouwing van de functie van cultuurpolitiek in een democratische rechtsstaat.

Als voorbeeld kan het omroepbeleid worden genoemd. De Nederlandse discussie richtte zich altijd sterk op de Britse situatie. Een zekere oriëntatie op de in Duitsland ontwikkelde beginselen kan de discussie verrijken.

In algemene zin kunnen de meer empirisch-pragmatische benadering van de eerste twee landen en de meer rechtstheoretische oriëntatie van Duitsland elkaar aanvullen en versterken. Zo maakt het hoofdstuk over de omroep duidelijk dat een zuiver normatief-juridische analyse van het concept van pluriformiteit inadequaat is om dit beginsel maatschappelijk goed tot gelding te brengen. Aan de andere kant zal een benadering die de normatieve, legitimerende waarden en beginselen van cultuurpolitiek verwaarloost, al snel ontaarden in een fixatie op de bestuurlijke en institutionele belangen, waarbij de oorspronkelijke ratio van de overheidsbemoediging uit het zicht verdwijnt.

## 9.4 Ten slotte

In de jaren vijftig concludeerde de Duitse historicus Golo Mann dat ondanks de fundamentele waarden die (West-)Europa gemeen heeft, de Europese volkeren in hun dagelijkse cultuur, in hun zeden en gewoonten, toch vóór alles zich zelf willen blijven en nog het meest in elkaar geïnteresseerd zijn als dit economisch voordeel <sup>13</sup>.

Na meer dan dertig jaren bepalen nog steeds deze spanningen de context waarbinnen een studie als deze betekenis krijgt.

<sup>13</sup>] Golo Mann, *Deutsche Geschichte*; Frankfurt a/M, Büchergilde Gutenberg, J. Weisbecker, S. Fischer Verlag, editie 1964, blz. 15 e.v., blz. 953 e.v.





# Rapporten aan de Regering

## Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie\*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie\*
- 3 Energiebeleid  
Gebundeld in één publikatie (1974)\*
- 4 Milieubeleid (1974)\*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)\*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)\*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)\*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland:  
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)\*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)\*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)\*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
- 13 Maken wij er werk van?  
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)\*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)\*
- 15 De komende vijftienvintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)\*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)\*

## Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)\*  
A. Rapport aan de Regering  
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)\*
- 20 Democratie en geweld  
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980\*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)\*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)\*
- 23 Onder invloed van Duitsland  
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)\*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)\*

## Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)\*
- 26 Waarborgen voor zekerheid  
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)  
Deel I: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)\*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

\* Uitverkocht

**Vierde raadsperiode:**

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief;  
Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid;  
Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen;  
Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

*Rapporten aan de Regering* en publikaties in de reeks 'Voorstudies en achtergronden' zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via de Sdu Uitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 2, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789911.

# ‘Voorstudies en achtergronden’

## Eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)\*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)\*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)\*
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)\*
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)\*
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977\*

## Tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)\*
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)\*
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)\*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)\*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)\*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)\*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*

\* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985  
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)\*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning  
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)\*
- V23 Beleid en toekomst  
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)\*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enkevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster:  
Educatie en welzijn (1981)\*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:  
Kwaliteit van de arbeid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?  
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)\*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?  
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)\*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)\*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)\*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)\*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982\*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)\*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen\*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)\*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)\*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)\*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)\*

\* Uitverkocht

### 'Vorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)\*
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)\*
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)\*
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)\*
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet (1982)\*
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)\*
- M 7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)\*
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)\*
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boersma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)\*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)\*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)\*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)\*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)\*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)\*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)\*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)\*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)\*

\* Uitverkocht

**Derde raadsperiode:**

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)\*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)\*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)\*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)\*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidlijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële produkten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddermsa, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)\*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987\*

\* Uitverkocht

**Vierde raadsperiode:**

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten: Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon: Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)

\* Uitverkocht

**Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:**

- T1 W.M. de Jong: *Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)*
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: *Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)*
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: *Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouwsector: een verkenning (1991)*
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: *Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)*
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: *Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)*
- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: *Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)*
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: *Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)*

**Overige publicaties:**

Voor de eenheid van beleid; *Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)*

*Eigentijds burgerschap; WRR-publicatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)*