

Die UNESCO-Kulturkonvention vor der Ratifizierung

→ Magna Charta der internationalen Kulturpolitik

Von Verena Metz-Mangold*
und Christine M. Merkel**

Hohe Erwartungen an neues Rechtsinstrument

Mit dem Völkerrechtsvertrag zum Schutz der kulturellen Vielfalt, den die UNESCO-Generalkonferenz am 20. Oktober 2005 nach intensiver Debatte mit überwältigender Mehrheit verabschiedete (1), machte die Kulturorganisation der UN weltweit Schlagzeilen. Zum Teil lag dies sicher an der massiven Opposition der US-Regierung gegen dieses neue Rechtsinstrument. Wichtiger jedoch sind die hohen Erwartungen, die eine große Mehrheit der 191 UNESCO-Mitgliedstaaten an diesen neuen Vertrag knüpfen. Dies zeigte sich sowohl im zweijährigen Verhandlungsprozess als auch bei der Endrunde im Oktober 2005, an der sich weit über tausend Delegierte beteiligten.

Erstes völkerrechtliches Abkommen zur Kulturpolitik

Dieses neue normative Instrument ist das erste völkerrechtliche Abkommen im Bereich der internationalen Kulturpolitik. Es ist zugleich das erste Abkommen, das den Doppelcharakter von Kulturgütern als Ware und Sinnträger von der Kultur her definiert. Mit dem Übereinkommen wird die Besonderheit kultureller Güter und Dienstleistungen anerkannt (Präambel, Ziffer 18). Dies scheint vor dem Hintergrund der europäischen Kultur- und Medienpolitik vielleicht selbstverständlich, ist es aber nicht. Die UNESCO leistet damit einen entscheidenden Beitrag, die Spielregeln der Globalisierung durch eine innovative Plattform für internationale Zusammenarbeit mit zu definieren. Damit wird die Berechtigung nationaler Kultur- und Medienpolitik gegen die von der Welthandelsorganisation (WTO) geforderten Liberalisierungen abgesichert.

Die jüngste Entschließung des Europäischen Parlaments zu dieser Frage hebt die durch die Konvention angestrebte Medienvielfalt und das Recht auf Förderung audiovisueller Industrien besonders hervor, gemeinsam mit der Stärkung der Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. (2) Kernstück des Übereinkommens ist das Recht eines jeden Staates, regulatorische und finanzielle Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen auf seinem Staatsgebiet zu schützen (Artikel 1). Zugleich soll der weltweite Austausch von künstlerischen Ideen und kulturellen Erzeugnissen maximal befördert

werden. Das Abkommen enthält somit auch ein umfassendes Solidarprinzip (Artikel 1i, Art. 2.4, Art. 12 und Art. 16).

Politische Allianzen

In der abschließenden Debatte im Oktober 2005 bekräftigten hundert Mitgliedstaaten, davon 15 durch ihre Kulturminister vertreten, ihren politischen Willen, dieses Instrument als völkerrechtliche Berufsgrundlage für nationale Kulturpolitik und künftigen internationalen Kulturaustausch wirksam werden zu lassen. Trotz intensivster Dialogbemühungen aller in der UNESCO vertretenen Regionalgruppen gegenüber der US-Delegation war mit dieser ein Konsens nicht zu erreichen. In ungewöhnlich scharfem Ton warf sie der Mehrheit der Mitgliedsstaaten vor, mit diesem Übereinkommen weit über das UNESCO-Mandat hinauszugehen und rechtskräftige Regeln der internationalen Handelspolitik beeinflussen zu wollen. Die USA stimmten gemeinsam mit Israel gegen das Übereinkommen. Obwohl sie ihn kategorisch ablehnen, haben die USA einen wichtigen Beitrag zum Konventionstext geleistet. Viele der von ihnen vorgebrachten Elemente – zu den Menschenrechten, zur Öffnung von Kulturen für äußere Einflüsse und zum Recht von Individuen auf selbst bestimmtes kulturelles Verhalten – haben mit Unterstützung der EU Eingang in die Bestimmungen der Kulturkonvention gefunden. Nicht gefolgt ist ihnen die EU jedoch in der Reduktion der Frage der kulturellen Vielfalt auf den einfachen Gegensatz von Markt und Staat, von privatem Interesse und Regierungshandeln.

Noch bei der zweiten Verhandlungsrunde im Februar 2005 in Paris standen sich zwei Positionen scheinbar unversöhnlich gegenüber: die USA, unterstützt von Japan, Indien, Indonesien, den Philippinen, Thailand, Australien und Neuseeland, wollten erreichen, dass die Konvention existierende und zukünftige WTO-Handelsabkommen zum Handel mit kulturellen Gütern und Dienstleistungen in keiner Weise tangieren solle und dass das UNESCO-Übereinkommen den WTO-Verträgen eindeutig untergeordnet werden sollte. Dagegen standen die Befürworter einer starken Konvention, welche den Staaten die Option einräumt, andere internationale Abkommen zu relativieren, falls die Vielfalt kultureller Ausdrucksweisen durch diese existenziell gefährdet würde, hier allen voran Brasilien, gemeinsam mit der EU, China und afrikanischen, südamerikanischen und karibischen Staaten. Mit einem Kompromiss wurden diese zwei gegensätzlichen Positionen überwunden: Diese Konvention und andere internationale Abkommen sollen sich im Sinne praktischer Konkordanz wechselseitig unterstützen (Art. 20). Das neue UNESCO-Übereinkommen wird zu anderen Abkommen komplementär sein und jenen weder unter- noch übergeordnet. Die künftigen Vertragsstaaten sollen aktiv als „Club“ kooperieren, um dessen Ziele auch bei der Umsetzung anderer Abkommen, zum Beispiel im Rahmen der Welthandelsordnung, berücksichtigt zu sehen (Art. 20, 1b).

USA und Israel stimmen als Einzige gegen Konvention

UNESCO-Übereinkommen ist komplementär zu anderen Abkommen

* Hessischer Rundfunk;

** Deutsche UNESCO-Kommission.

Kulturelle Vielfalt und Globalisierung: Gefährdungen und Chancen

Die Globalisierungsprozesse ermöglichen mit Hilfe von Kommunikation und Information zwar einen ungeahnten Zuwachs an Austausch zwischen den Kulturen, sind zugleich jedoch eine potentielle Bedrohung für kulturelle Vielfalt und tragen das Risiko der Verarmung künstlerischer Ausdrucksweisen in sich. (3) Trotz vieler Restriktionen in einzelnen Ländern und Regionen sind die Bedingungen für den internationalen Kulturaustausch heute insgesamt sehr gut. Die Demokratisierung in vielen Teilen der Welt seit der Überwindung des Eisernen Vorhangs und die wachsende Reisefreiheit erleichtern wechselseitige künstlerische Angebote. In diesem Sinne stellt niemand den Handel mit kulturellen Gütern und Dienstleistungen im Grundsatz in Frage. Allerdings hat die Deregulierung der Medien, einem der dynamischsten Kultursektoren, zu einer Konzentration des Eigentums geführt, welche der Vielfalt der kulturellen Inhalte abträglich ist. (4) Die Sicherung und Stärkung kultureller Vielfalt ist eine Aufgabe mit nationaler und internationaler Dimension und eine langfristige Vision: Es muss grundsätzlich möglich sein, künstlerische Inhalte und Kulturprodukte aus allen Ländern zu sehen, kennen zu lernen und zu importieren.

Kulturwirtschaft zeigt hohe Wachstumsraten weltweit

Kein anderer Zweig der Weltwirtschaft zeigt so hohe Wachstumsraten und zugleich so starke Asymmetrien wie jener der kulturellen Dienstleistungen, insbesondere im audiovisuellen Bereich. Trendanalysen sind derzeit nur eingeschränkt möglich, da nach UNESCO-Angaben die Daten zum Welthandel mit Kulturgütern in den einzelnen Ländern sehr uneinheitlich erfasst werden. (5) Dies gilt selbst für die OECD-Länder mit ihren relativ ähnlichen Lebensverhältnissen, die zum Beispiel ihre Fernseh- und Filmproduktionen völlig unterschiedlich klassifizieren. Manche Begrenzungen liegen auch in der Natur kultureller Produkte selbst: So ist zum Beispiel die Frage nach der geographischen Herkunft der Inhalte von Filmproduktionen kaum mehr eindeutig zu beantworten. Hier sind also in den kommenden Jahren erhebliche Anstrengungen nötig, um schrittweise international vergleichbare Klassifizierungen zu entwickeln und eine gesicherte Datenbasis herzustellen. (6)

Krasse Ungleichgewichte im internationalen Handel

Die Tendenz zu krassem Ungleichgewicht kann jedoch als hinreichend belegt gelten. Dazu einige Beispiele: Zwischen 1994 und 2002 hat sich das jährliche weltweite Handelsvolumen mit Druckerzeugnissen, Literatur, Musik, bildender Kunst, Kino, Fotografie, Radio, Fernsehen, Spiel- und Sportartikeln fast verdoppelt, von 39,3 Mrd US-Dollar auf 59,2 Mrd US-Dollar. (7) Druckerzeugnisse verloren ihre Spitzenposition zugunsten audiovisueller Produkte. Ton- und Bildaufnahmen, Druckerzeugnisse und bildende Künste waren 2002 die Hauptgruppen des internationalen Kulturhandels. Laut Zolldaten betrug der Anteil des Handels mit Kulturgütern in den letzten zehn Jahren relativ konstant 1 Prozent des gesamten Welthandels (8), Entwicklungsländer haben daran lediglich einen Anteil

von wiederum nur 1 Prozent. Dieser Handel konzentriert sich unverändert auf wenige wirtschaftlich dominante Länder der G8 mit Großbritannien, Japan, den USA, Deutschland und Frankreich als den fünf größten Ex- und Importeuren. Eine bemerkenswerte Ausnahme stellt auch in diesem Bereich die Entwicklung Chinas dar. Seit 2002 ist China hinter Großbritannien und den USA der weltweit drittgrößte Exporteur von Kulturgütern. China exportiert hauptsächlich in die USA, nach Hongkong und in die Niederlande.

Wenn man die EU als Ländergruppe zusammenfasst, dann war sie 2002 der größte Kulturexporteur, mit einem Anteil von 51,8 Prozent. (9) Asien hat als Region am meisten aufgeholt und 2002 den zweiten Rang erreicht, mit einem Exportanteil von 20,6 Prozent. Dahinter stehen hauptsächlich Ton- und Multimediaträger, Kunstgraphik und Videospiele aus bedeutenden Exportländern wie China und Indonesien. Nordamerika lag im Gegensatz zu 1994 nur noch auf dem dritten Platz. Bei der Rangfolge der Kulturimporteure liegen die USA jedoch an der Spitze, gefolgt von Großbritannien und Deutschland. Der Musikmarkt wird von fünf multinationalen Konzernen mit 75 Prozent Weltmarktanteil dominiert, die vor allem aus Europa und den USA stammen.

Die 1990er Jahre sahen einen Boom bei Multimedia, audiovisuellen Produkten, Software und anderen Industrien, deren Produkte auf urheberrechtlich geschützten Inhalten basieren (z.B. LPs, MCs, CDs und DVDs). Die Wachstumsraten dieses Sektors lagen in den USA und in Großbritannien zwischen 1977 und 1996 dreimal so hoch wie die Wachstumsrate der restlichen Volkswirtschaft. Auf der anderen Seite haben 85 Länder der Welt bislang keinerlei eigene Filmproduktion entwickeln können und 90 Prozent der ca. 6 000 Sprachen der Welt kommen bislang im Internet nicht vor. Das Volumen des Weltmedienhandels hat sich in den letzten 20 Jahren vervierfacht (10), wobei jedoch 80 Prozent dieses Handels zwischen 13 Ländern stattfindet, unter denen die USA die Spitzenposition einnehmen. Gleichzeitig führten Deregulierungsmaßnahmen zu starken Konzentrationsprozessen. (11) So sank zum Beispiel die Zahl der Eigentümer von Rundfunksendern in den USA um 34 Prozent. Die 44 größten amerikanischen Rundfunksender gehören heute fünf Firmen, die zusammen über 70 Prozent der Zuschaueranteile in der Prime Time des amerikanischen Fernsehens repräsentieren. (12)

Seit Beginn der internationalen Verhandlungen über den Welthandel ging es auch um die Liberalisierung im audiovisuellen Sektor. Die Vereinigten Staaten hatten vor allem die Öffnung der Märkte für die Produkte ihrer Filmindustrie im Blick. Dem Vertrag zum Warenhandel (GATT) unterlag jedoch lediglich der Handel mit belichteten Filmen, also

EU ist größter Kulturexporteur

Multimedia besonders in 1990er Jahren ein Boomsektor

Liberalisierung des AV-Sektors im Visier der WTO

mit Filmrollen. Erst seit am 1. Januar 1995 die internationale Vereinbarung über die Öffnung der Dienstleistungsmärkte (GATS) hinzu gekommen ist, unterliegt der ganze Sektor dem internationalen Handelsrecht. (13) Mit weit über 100 Mrd Euro entspricht der amerikanische Umsatz im audiovisuellen Sektor etwa dem Europas. Doch die Handelsbilanz zwischen EU und USA ist nachhaltig asymmetrisch. Das kennzeichnet einen Kern der gegenwärtigen Konfliktkonstellation. US-Firmen erwirtschafteten in der Europäischen Gemeinschaft im Jahr 2000 gut 9 Mrd Euro, europäische Unternehmen in den USA hingegen nur 827 Mio Euro. Das Handelsbilanzdefizit der EG war damit von rund 2,5 Mrd Euro (1990) auf rund 8,2 Mrd Euro im Jahre 2000 gestiegen. (14)

US-Firmen dominieren europäischen Filmmarkt

Auf dem europäischen Filmmarkt halten US-amerikanische Filme 70 bis 80 Prozent Marktanteil, von den Einnahmen des europäischen Kinos fließen 75 Prozent in die USA. Der audiovisuelle Markt in Europa gehört damit zu den offensten der Welt. Bei vollständiger Liberalisierung hätten europäische Produktionen vermutlich kaum noch eine Marktchance. Nimmt man die im Zuge des Booms der audiovisuellen Medien, Multimedia- und Software-Produkte der 1990er Jahre immer bedeutender werdenden Einnahmen aus Urheberrechten und Lizenzgebühren hinzu (15), verschärft sich die Problematik: Im Jahr 2000 nahmen US-Unternehmen 36,8 Mrd US-Dollar aus Lizenzverkäufen ins Ausland ein, zahlten aber lediglich 11,3 Mrd US-Dollar für solche Käufe. Die EG-Unternehmen dieses Sektors zahlten 31,3 Mrd US-Dollar an Lizenzgebühren ins Ausland und erwirtschafteten lediglich 18,6 Mrd US-Dollar. (16) Es muss nicht eigens betont werden, dass diese Schiefelage in den Handelsbeziehungen der USA mit den osteuropäischen Staaten und den Entwicklungsländern noch ausgeprägter ist. Das Prinzip des wechselseitigen Marktzugangs verstärkt somit belegbar die Dominanz der US-Kulturindustrie. Das hat nicht nur mit der historischen Vormachtstellung, sondern vor allem mit den ökonomischen Eigenarten der Produktionsbedingungen im audiovisuellen Sektor zu tun, jener „bizarren Ökonomie“, die inzwischen sehr genau analysiert worden ist. (17)

Kulturelle Ausdrucksformen und Kulturwirtschaft

Kultur ist lebensnotwendig für soziales Wertesystem

In Europa und Kanada ist man bemüht, die Förderung einer eigenen Kulturproduktion politisch abzusichern. Dabei geht es um mehr als um Marktanteile und Handelsbilanzen. Die Komplexität und Differenziertheit der kulturellen Bilder, die Gesellschaften aus ihrer jeweiligen Geschichte über sich selbst hervorbringen, die Geschichten, mit denen sich Vergangenheit und Zukunft verknüpfen, sind eine Freiheitsressource für jeden Einzelnen und für das soziale Wertesystem, auf dem die inneren Beziehungen einer Gesellschaft gründen. Diese ästhetische Differenziertheit darf nicht durch die ausschließlich wirtschaftliche Logik der „Economy of Scale“ in Frage gestellt werden.

Eine differenzierte Einschätzung der derzeitigen Kräfteverhältnisse in der Produktion kultureller Inhalte und im weltweiten Handel ist mit den heute international vorhandenen Daten und der verfügbaren empirischen Methodik nur mit einer gewissen Unschärfe zu leisten: Klassischerweise erfassen Zoll- und Handelsdaten stärker die materiellen Kulturgüter, wie Bücher, Ton- und Filmträger, Abspielgeräte und Ähnliches. Damit lässt sich an Hand von Zahlungsbilanzen darstellen, welche Länder eher Importeure oder Exporteure von Kulturgütern sind. Kunsthandwerk und der Markt der Raubkopien, der für Entwicklungsländer teilweise eine große Rolle spielt, werden hiermit jedoch nicht erfasst.

Für die heutige und künftige Einschätzung der Chancen und Gefährdungen kultureller Vielfalt wird die immaterielle Seite der kulturellen Inhalte zunehmend wichtiger: Das UNESCO-Statistik-Institut (UIS) trägt dieser Tatsache in seinem jüngsten Bericht Rechnung. Der Bericht legt den Hauptakzent auf Kulturgüter und Dienstleistungen, die Kernprodukte der Kulturwirtschaft und für die Vielfalt kultureller Ausdrucksweisen wesentlich sind, wie zum Beispiel Bücher, Zeitschriften, Spielfilme, Software, Multimediaerzeugnisse, Design und Skulpturen. (18) Kulturelle Dienstleistungen wie Lizenzierungen, audiovisuelle Dienste oder Kulturmanagement sind typischerweise nötig, um solche Kulturgüter herzustellen und zu vertreiben. Gedächtnisinstitutionen wie Bibliotheken, Museen und Dokumentationszentren bilden dafür eine wesentliche Infrastruktur. Für die europäische Datenlage wertet man übereinstimmend neun Bereiche als Kernbranchen der Kulturwirtschaft, und zwar Verlagsgewerbe, Filmwirtschaft, Rundfunkwirtschaft, Musik, visuelle und darstellende Kunst, Journalisten- und Nachrichtenbüros, Museumshops und Kunstausstellungen, der Einzelhandel mit Kulturgütern, Architekturbüros und die Designwirtschaft. (19)

Nach Schätzungen der Weltbank machen Kulturwirtschaft und Kulturindustrien heute über 7 Prozent des weltweiten Bruttosozialprodukts aus. (20) Für Deutschland gibt es in den letzten Jahren Hinweise, dass die Zahl der im Kultursektor Beschäftigten deutlich über der Zahl der Beschäftigten in der gesamten Automobilindustrie liegt, die im öffentlichen Verständnis als eine tragende Säule der deutschen Wirtschaft gilt. Die Wertschöpfung der Kulturwirtschaft lag im Jahr 2003 ungefähr zwischen der chemischen Industrie und der Energiewirtschaft. (21)

Das Ziel einer Balance und Gleichrangigkeit zwischen der langfristigen Kulturentwicklung und den Handelsregimes, die als Motor von Entwicklung dargestellt werden, ist derzeit nicht erreicht, auch wenn sich in der Debatte der letzten Jahre die Akzente etwas verschoben zu haben scheinen. Generell sind Schwellenländer des Südens, welche meistens kein Geld haben, um ihre eigenen Kulturindustrien zu finanzieren, attraktiv für kulturelle

Unvollständige Statistik der Kulturgüter

Immaterielle Aspekte des Kulturhandels werden wichtiger

Mehr Beschäftigte im Kultursektor als in der Autoindustrie

Schwache Position vieler Länder im Süden

Produkte und Dienstleistungen von finanzstarken Kulturkonzernen, die die einheimischen Erzeugnisse verdrängen. Auch wird es angesichts ihrer schwachen staatlichen Strukturen, des häufig nur geringen Stellenwerts von Kulturpolitik und der Konkurrenz durch die G8-Länder für Länder des Südens schwierig, ihre eigenen kulturellen Erzeugnisse weltweit zu präsentieren und zu verbreiten. Deshalb ist es auch für Entwicklungsstaaten sehr wichtig, dass sie die Möglichkeit einer souveränen Kulturpolitik erhalten, die nicht durch Handelsverpflichtungen der WTO auf einer supranationalen Ebene eingeschränkt wird. Die Absichtserklärung der Vertragsparteien, im Rahmen der UNESCO-Konvention ihre bilaterale, regionale und internationale Zusammenarbeit zu stärken, Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft und dem privaten Sektor einzugehen und zum Abschluss von Abkommen über Koproduktionen und einen gemeinsamen Vertrieb anzuregen, ist hier von großer Bedeutung (Artikel 12, c,e).

Vielfalt und Demokratie

Öffentliche Kulturangebote spielen große Rolle in der Demokratie

Ein pluralistischer öffentlicher Kulturraum ist eine Voraussetzung für ein demokratisches Gemeinwesen und für ein reges öffentliches Leben. Hierauf zielt das Stichwort von der kulturellen Grundversorgung, die keine Minimalversorgung ist, sondern auf Regulierungsprinzipien zugunsten von Freiheit und größtmöglicher kultureller Vielfalt beruht. Für die Vielfalt der Kultur- und Medienlandschaft in Deutschland spielen die vom demokratischen Gemeinwesen unterhaltenen öffentlichen Dienste in den Bereichen Bildung, Kultur und Rundfunk eine tragende Rolle. Dazu gehören die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Organisationen sowie die Bereiche mit Bund, Ländern und ihren jeweiligen Zusammenschlüssen, also die kulturellen Leistungen der öffentlichen Hand.

Völlige Marktöffnung würde Kulturpolitik drastisch einschränken

Eine völlige Öffnung der geschützten öffentlichen Dienstleistungen durch uneingeschränkten weltweiten Zugang für private Wettbewerber und Unternehmen würde diese kulturpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten drastisch einschränken. Einmal aufgegebene Kultureinrichtungen sind nicht mehr so einfach wieder herstellbar, vor allem, wenn nachwachsende Generationen gar keine eigenen Erfahrungen damit machen konnten. Besonders Gewicht hat hierbei die Tatsache, dass im Rahmen des GATS einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen später nicht mehr rückgängig gemacht werden können, selbst wenn sich die politische und wirtschaftliche Bewertung geändert haben sollte (siehe dazu im Einzelnen weiter unten).

Aktuelle Gefährdungen im AV-Sektor

Die Doha-Runde zur Liberalisierung des Welthandels geht im Sommer 2006 in ihre Schlussrunde. Taiwan koordiniert die Forderungen zum Sektor Audiovision, die eine Reihe von WTO-Mitgliedsstaaten (22) an die Europäische Gemeinschaft und 27 weitere WTO-Mitglieder (23) gerichtet haben. Die Forderung nach Marktöffnung betrifft drei Un-

tersektoren der AV-Medien: Film- und Video-Produktion und -vertrieb, Film-Projektion, Ton- und Musikaufzeichnungen. Für Modus 3 (Niederlassungen; Investitionen; Bestimmungen, die den Marktzutritt regeln) verlangen sie insbesondere die Beseitigung sowohl von inhaltlichen Quoten als auch von Beschränkungen ausländischer Kapitalbeteiligungen sowie Staatsangehörigkeitsregelungen und Diskriminierungen wie sie derzeit etwa in Gestalt örtlicher Produktions- und Beschäftigungsanteile existieren. Standortbindungen in Fördermodellen wären damit hinfällig.

Für die Rundfunkdienstleistungen und den audiovisuellen Sektor generell von Brisanz ist die Forderung nach weiteren Einschränkungen der möglichen Ausnahmen vom Prinzip der Meistbegünstigung. (24) Meistbegünstigung untersagt die Ungleichbehandlung zwischen Handelspartnern. Die einem beliebigen Land eingeräumten Vorzüge sind grundsätzlich unmittelbar auf alle WTO-Mitglieder auszudehnen – ein Diskriminierungsverbot, dessen Anwendung das faktische Ende für jegliche nationale oder europäische Förderpolitik bedeuten würde. Die de facto Bereichsausnahme, die die Europäische Gemeinschaft 1994 für Audiovision zunächst erwirken konnte, ist höchstens auf zehn Jahre beschränkt. Hierüber wird also verhandelt werden müssen.

Subventionen (Beihilfen) sind ein für den Rundfunksektor wie für den Filmsektor noch sensibleres Thema. Sie sind anders als im internationalen Warenhandel im GATS bislang nicht geregelt. Sollten die für Waren und Güter bestehenden Regelungen bei den laufenden Aushandlungen auf Dienstleistungen übertragen werden, könnten die in der EU üblichen Förderungen der Kulturindustrie und selbst die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Gegenstand von Verfahren vor dem WTO-Schiedsgericht werden. Koproduktionsabkommen stünden ebenso in Frage. Sie erlauben Film- wie Fernsehproduzenten als Partner den Zugang zu Fördermitteln eines anderen Landes – eine Art Vorzugsbehandlung unter handelsrechtlicher Betrachtung. Solche Abkommen verstoßen damit gegen die generelle Verpflichtung zur Meistbegünstigung. Verpflichten sich Staaten in einem Subsektor zur Inländerbehandlung, so hat das automatisch Auswirkungen auf die Beihilfen in diesem Sektor: Sofern dies nicht ausdrücklich eingeschränkt wurde, stehen Subventionen in gleichem Umfang ausländischen Dienstleistern zu, die in ihrem Land in jenem Sektor operieren. (25)

Im Subsektor audiovisuelle Dienste bleibt der Rundfunk bei den vorgetragenen Liberalisierungsbegehren der Doha-Runde bislang ausgenommen. Der Forderung der USA, den Rundfunksektor insgesamt in das Forderungspaket aufzunehmen, fand bislang keine Mehrheit. Rundfunk gilt in vielen Staaten als politisch zu sensibel, zudem als nicht

AV-Bereich seit 1994 von Meistbegünstigung ausgenommen

Sensibles Thema Subventionen

Filmsektor droht weitere Liberalisierung

weit genug entwickelt, um sich ausländischer Konkurrenz zu stellen, also wettbewerbsfähig zu sein. Den Filmbereich zeichnet hingegen in einigen der nationalen Verhandlungspositionen eine weit größere Öffnung aus. Subventionen von nationalen Filmproduktionen und Koproduktionsabkommen wurden dennoch von vornherein aus dem Forderungskatalog des Freundeskreises für Liberalisierungen ausgenommen, um möglichst viele Zugeständnisse anderer Staaten zu erreichen. Nicht erlaubt bleiben sollen allerdings auch weiterhin Exportsubventionen.

Gefahr für duales System durch „Stillhalteklausele“

Die größte Gefahr für das duale System der Rundfunkordnung drohte von der internationalen Zustimmung zu einer „Stillhalteklausele“, wie sie im Rahmen der Doha-Runde bereits 2003 ins Spiel gebracht wurde: Die bisherigen Regulierungen würden notifiziert und auf diesem Stand festgeschrieben werden. Ein solches Übereinkommen würde scheinbar den Status quo schützen, hätte allerdings zur Folge, dass alle künftigen medialen und technischen Weiterentwicklungen bisherigen staatlichen Regulierungen nicht mehr unterlägen. Das wäre eine grundlegende Weichenstellung. Das Ergebnis wäre ein verändertes Mediensystem. (26)

Die Kulturkonvention: Ziele, Inhalte, Instrumente

Wichtigste Ziele und Bestimmungen der Konvention

Im Januar 2006 wurde der definitive Text des „Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ verfügbar gemacht. Die wichtigsten Ziele und Bestimmungen des UNESCO-Abkommens sind:

- a) die Anerkennung der kulturellen Selbstbestimmung des Individuums und sozialer Gruppen, unter anderem formuliert als persönliche Wahlfreiheit des künstlerisch-kulturellen Ausdrucks und als Recht auf freien Zugang und Teilhabe an Kultur (vor allem Artikel 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Präambel);
- b) die Anerkennung der „Doppelnatur“ von Kulturgütern und -dienstleistungen als zugleich Handelsware und Gegenstand von Kulturpolitik, Träger von Identität, Wertvorstellungen und Bedeutung als Voraussetzung dafür, dass „Kulturen sich entfalten und frei in einer für alle Seiten bereichernden Weise interagieren können“ (Kapitel I, Artikel 1);
- c) die Anerkennung des Rechts aller Staaten auf eine eigenständige Kulturpolitik, gefasst als Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten zu „Schutz und Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen innerhalb ihres Hoheitsgebiets“ (Kapitel IV der Konvention, Artikel 6 u. a.);
- d) die ausdrückliche Anerkennung der „grundlegenden Rolle der Zivilgesellschaft beim Schutz und bei der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ (Artikel 11);

e) die Verpflichtung zu internationaler Kooperation mit verbindlichen Regeln für den Austausch von kulturellen Erzeugnissen, unter anderem durch Sicherung tragfähiger lokaler und regionaler Märkte der unabhängigen Kulturwirtschaft (Artikel 6.2c), dem Abschluss von Abkommen über Koproduktionen und einen gemeinsamen Vertrieb (Artikel 12e) sowie Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer im Kulturaustausch mit entwickelten Ländern (Artikel 16);

f) eine Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit in Situationen ernsthafter Gefährdung kultureller Ausdrucksformen (Artikel 17), wenn zum Beispiel Kulturformen „von Auslöschung bedroht sind oder aus anderen Gründen dringender Sicherungsmaßnahmen bedürfen“ (Artikel 8);

g) systematischer Austausch, Analyse und Verbreitung von Informationen zur Beurteilung der weltweiten Situation der Vielfalt kultureller Ausdrucksweisen (Artikel 19).

Der Vertragstext enthält zudem ein Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten im Konfliktfall (Artikel 25), welches auf Initiative einer Konfliktpartei eingeleitet werden kann.

Das Übereinkommen wird drei Monate nach Eingang der 30. Ratifizierungsurkunde bei der UNESCO in Kraft treten. Als erster Staat hat Kanada das Abkommen bereits im November 2005 ratifiziert, als zweiter Staat folgte Mauritius am 29. März 2006. In vielen Ländern Europas, Afrikas, Lateinamerikas und Asiens haben die parlamentarischen Ratifizierungsprozesse begonnen, die in der Regel mehrere Monate dauern werden. Die Bundesregierung strebt die rasche Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens an. Hierzu liegt bereits eine deutsche Sprachfassung vor.

30 Ratifizierungen zum Inkrafttreten nötig

Auch die Vorbereitungen für den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft – neben den EU-Mitgliedstaaten – haben begonnen. Der Rat der EU-Kulturminister hat dazu am 17./18. Mai 2006 den entscheidenden Beschluss gefasst. Die Idee der Europäischen Union gründet auf der prägenden und geprägten Öffentlichkeit. Es wird darum gehen zu entscheiden, wie viel Arte und Deutschlandfunk, wie viel Filmproduktion, wie viel Theater, Opern, Volkshochschulen, Stadtbibliotheken, Orchester, Musik- und Kunstschulen, Museen usw. in diesem öffentlichen Raum vorhanden sein sollen. Die UNESCO-Konvention besteht darauf, dass es sich hierbei um eine politische Entscheidung handelt, der die gestaltende Option erhalten bleibt. Und sie fordert, dass sie im Wissen um die Bedeutung und im Respekt des Prinzips der kulturellen Vielfalt zu treffen ist.

Auch EU will Konvention beitreten

Gutes hat seinen Preis

Die Konvention öffnet somit den Raum für ein anspruchsvolles Programm der internationalen Kulturpolitik für die nächsten Jahre und Jahrzehnte. Die Umsetzung der Konvention steht erst am An-

Mitglieder der Konvention berichten alle vier Jahre

fang. Jedes Mitgliedsland wird künftig nach Inkrafttreten des Übereinkommens alle vier Jahre einen Bericht über den Stand der Umsetzung vorlegen, also frühestens ab etwa 2012.

Fünf zentrale Aspekte:

Die künftige Wirkung dieses Übereinkommens wird stark davon abhängen, welche politischen Initiativen die Vertragsstaaten alleine und gemeinsam ergreifen werden. (27) Fünf ausgewählte Aspekte sollen hierzu kurz vertieft werden:

Schutz und Förderung der Kultur

1) „Schutz und Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksweisen“: Im Verhandlungsprozess lag im ersten Jahr das Gewicht deutlich auf dem Aspekt des Schutzes, also auf der derzeit bestehenden kulturellen Vielfalt. Hier brachte die dritte Verhandlungsrunde im Juni 2005 eine entscheidende Wende: Schutz und Förderung wurden gleichgewichtig in den Titel der Konvention aufgenommen und in gleichwertige Artikel gefasst. Damit verschob sich der Fokus: Das zu Entwickelnde, also die heute und künftig mögliche Vielfalt kultureller Ausdrucksweisen, die sich unter den derzeitigen Rahmenbedingungen von Markt und Staat nicht realisiert, rückte in den Blick. Als Fördermaßnahmen werden u.a. kultureller Pluralismus und die Anerkennung von Künstlern genannt (Art. 7), gefolgt von Schutz- und Sicherungsmaßnahmen (Art. 8). (28)

Kulturelle Vielfalt

2) „Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“: Lange gerungen wurde um die Benennung des Kerngegenstands der Konvention. In der Diskussion spielte dabei eine große Rolle, dass der Anwendungsbereich der Konvention einerseits präzise genug benannt werden muss und zugleich sicherzustellen ist, dass kulturelle Inhalte künftig auch bei fortschreitender Medienkonvergenz unverändert geschützt bleiben werden. (29) Die Verhandlungsoptionen oszillierten zwischen der ganz breiten Option „Sicherung der kulturellen Vielfalt“ und dem Doppelbegriff „Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen“, um dann schließlich in die Synthese der „kulturellen Ausdrucksformen“ zu münden, die in Abschnitt III der Konvention mit einer Liste von acht Begriffsbestimmungen präzisiert wird. (30) Für die künftige Praxis wird entscheidend sein, wie und wann Vertragsstaaten feststellen, ob „kulturelle Ausdrucksformen in ihrem Hoheitsgebiet von Auslöschung bedroht oder ernsthaft gefährdet sind oder aus anderen Gründen dringender Sicherungsmaßnahmen bedürfen“ (Art. 8). In solchen Fällen besteht eine Verpflichtung zur gegenseitigen Hilfe und Zusammenarbeit (Art. 17). Diese Situationen – die hoffentlich nur sehr selten eintreten werden – werden sicher mögliche Nagelproben für die Wirkungskraft dieses Übereinkommens sein.

Eingliederung der Konvention in bestehendes Regelwerk

3) Artikel 20, ein völkerrechtliches Novum: Die widerspruchsfreie Eingliederung dieser Konvention in das System bereits vorhandener völkerrechtlicher Instrumente wird eigens in Artikel 20 hervorgehoben, wobei – ohne dass dies explizit erwähnt wird – insbesondere das WTO-Regelwerk

gemeint ist. Diese Bestimmung war in den Verhandlungen höchst umstritten. Insofern kommt dieser Lösung zentrale Bedeutung zu (31): Die Vertragsstaaten sollen dieses Übereinkommen berücksichtigen, wenn sie andere internationale Verträge interpretieren oder anwenden, im Sinne einer wechselseitigen Ergänzung ohne Unterordnung. „Im Ergebnis enthält Art. 20 keine generelle Ausnahmeklausel für Kultur im WTO-Vertrag, schafft aber eine Berufungsgrundlage für nationale Kulturpolitik, deren Anrufung durchaus dazu führen kann, dass für einzelne kulturell relevante Bereiche künftig keine neuen Liberalisierungszusagen gemacht werden. Damit ist nicht weniger gelungen als die Schaffung eines Referenzrahmens für ein international verbindliches Kulturrecht.“ (32)

4) Nord-Süd-Austausch und Förderung internationaler Kooperation in der Kulturpolitik: Gerade weil der Vertragstext sehr wenig wirklich bindende Verpflichtungen enthält, sind für die Wirksamkeit dieses Übereinkommens die zahlreichen Artikel zum Ausbau der multilateralen Kooperation von herausragender Bedeutung für Medien- und Kulturpolitik. (33) Drei Artikel sind hierbei besonders wichtig: In Art. 12e verpflichten sich die Vertragsparteien zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, unter anderem „zum Abschluss von Abkommen über Koproduktionen und einen gemeinsamen Vertrieb anzuregen“. In Art. 16 verpflichten sich die entwickelten Länder, den Süd-Nord-Kulturaustausch durch „Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer“ zu erleichtern. Dies trifft sich mit aktuellen Bemühungen von Entwicklungs- und Schwellenländern im Rahmen der UN-Handelsorganisation (UNCTAD), Sektoren der Kulturwirtschaft wie vor allem Film, Musik und Fernsehen mit Hilfe geeigneter kulturpolitischer Maßnahmen zu entwickeln. (34) Wirklich innovativ ist die „Verpflichtung der Vertragsparteien, die Ziele und Grundsätze dieses Übereinkommens in anderen internationalen Foren zu fördern“ (Art. 21, Internationale Konsultationen und Koordinierung). Dies ermöglicht ein politisch abgestimmtes Zusammenarbeiten auch in dritten Foren, um dort die Ziele von Schutz und Förderung der kulturellen Vielfalt voranzubringen, ein absolutes Novum bisheriger politischer Regime.

Auch hier werden die Maßstäbe hochgelegt, diese Instrumente des Werkzeugkastens tatsächlich zu nutzen und zu praktischen Folgen zu führen. Dies wird sowohl vom politischen Mut von Regierungen als auch von der Mobilisierung der Zivilgesellschaft abhängen. Über die Aktivität der Verbände der Kulturschaffenden hinaus erfordert dies das aktive Interesse der Nutznießer kultureller Güter.

5) Streitschlichtungssystem (Art. 25, Beilegung von Streitigkeiten): Sabine von Schorlemer bewertet es ausdrücklich als positiv, „dass, entgegen den Bestrebungen einiger Delegationen, im Ergebnis ein

Förderung der internationalen Kooperation

Konfliktregelung

Streitschlichtungssystem beibehalten werden konnte, das auf Initiative nur einer Konfliktpartei eingeleitet werden kann.“ (35) Sie stellt klar, dass dies zwar nicht der Maximalposition des ursprünglichen Entwurfs der unabhängigen Experten entspricht, die hier die Möglichkeit einer Anrufung des Internationalen Gerichtshofes oder einer Schiedsgerichtsbarkeit vorgesehen hatten, um diesem Mechanismus größeres Gewicht zu verleihen. Im Ergebnis ist die jetzige Konfliktregelung immer noch besser als die bis zuletzt drohende Streichung des gesamten Artikels. Der Pferdefuß ist jedoch die in Art. 25, Abs. 4 ausdrücklich eingeräumte Möglichkeit, dass Vertragsparteien bei der Ratifikation der Konvention erklären können, dass sie das für Konfliktfälle vorgesehene Vergleichsverfahren grundsätzlich nicht anerkennen.

Das Gewicht dieser Konvention im Völkerrecht wird nicht zuletzt davon abhängen, wie viele Staaten dem Instrument tatsächlich beitreten werden und wie aktiv die gemeinsamen politischen Ziele verfolgt werden. Legt man das Maß an Zustimmung zugrunde, dass das neue Übereinkommen im Laufe seiner Ausarbeitung erfahren hat, so sollten in wenigen Jahren bis zu hundert Ratifikationen erreichbar sein.

Kollisionen mit der WTO?

Die audiovisuellen Medien und ihre Einordnung in das Völkerrecht sind seit Beginn internationaler Verhandlungen Teil einer globalen Kontroverse über die Natur dieses Sektors. Mit seiner wachsenden ökonomischen Bedeutung und der Dynamik technischer Konvergenz verschärft sich diese Kontroverse. Dies wird so bleiben, bis eine Mehrzahl der Staaten der Kulturkonvention beigetreten ist und als künftige Vertragsstaaten aktiv als „Club“ kooperiert, um die Ziele der Konvention auch bei dem Abschluss anderer Abkommen berücksichtigt zu sehen. Zwar lassen sich informelle Bindungswirkungen der Kulturkonvention auf die Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) bereits beobachten. Der grundsätzliche Konflikt zwischen dem UNESCO-Übereinkommen, das den Doppelcharakter kultureller Dienstleistungen berücksichtigt, und dem GATS, das sie lediglich als Handelsgut ansieht, bleibt jedoch bestehen. Effektive staatliche Regulierung kann bei grenzüberschreitenden Medien nur im Rahmen internationaler Kooperation erreicht werden. Immer stärker wurde das überkommene Medienrecht daher durch Normen des internationalen Wirtschaftsrechts überlagert, seit die internationale Handelsordnung im Zeichen der Marktöffnung 1947 mit dem Vertrag zum internationalen Warenhandel (GATT) errichtet und mit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) 1994 institutionalisiert wurde, die mit ihren drei Säulen GATT (36), TRIPS (37) und GATS (38) den „Grundsatz der fortschreitenden Liberalisierung“ seither unablässig verfolgt.

Ein Gutachten für die deutsche UNESCO-Kommission unterstreicht die Bedeutung von GATS:

„Grenzüberschreitende Angebote von und nachgefragten Kulturdienstleistungen sind unter handelsrechtlichen Gesichtspunkten als Handel mit Dienstleistungen einzuordnen ... Die Bereithaltung kultureller Angebote durch die öffentliche Hand einschließlich der öffentlich-rechtlichen Körperschaften wird also grundsätzlich nicht vom Anwendungsbereich des GATS ausgenommen.“ (39) Dies wird auch nach dem In-Kraft-Treten der UNESCO-Konvention erst einmal grundsätzlich der Fall sein für alle kulturellen Bereiche, die nicht ausdrücklich als Ausnahme im Rahmen des GATS angemeldet wurden. Die Finanzierung und finanzielle Unterstützung kultureller Dienstleistungen durch öffentlich-rechtliche Gebühren, öffentliche Beihilfen und Stipendien sowie Steuernachlässe verstoßen nur solange nicht gegen GATS-Verpflichtungen, solange sie gleichwertige Leistungen ausländischer Anbieter nicht benachteiligen. In einem möglichen Konfliktfall wird es darauf ankommen, ob etwa eine mit Steuergeldern ermöglichte Operaufführung und eine Musicalaufführung eines ausländischen Anbieters als gleichwertig eingestuft werden oder ob bei Unterstützungsmaßnahmen im Filmvertrieb eine große kommerzielle Kinokette mit Arthouse-Kino verglichen wird. Es steht für Handelsrechtler fest, dass inhaltliche Quoten im Rundfunk- und Kinobereich, die speziell für nationale Inhalte reserviert sind, grundsätzlich gegen Buchstaben und Geist der GATS-Verträge verstoßen. Neuseeland hat das bitter erfahren müssen. (40)

Überschneidungen mit GATT und GATS

GATT und GATS verfolgen grundlegend unterschiedliche Stossrichtungen. Das GATT legt beim Güterhandel den Schwerpunkt auf die Liberalisierung grenzüberschreitender Transaktionen und klammert Investitionsregeln weitgehend aus. Das GATS hingegen kann im Grunde als Vertrag zur Liberalisierung von Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor interpretiert werden. Die maßgeblichen Verpflichtungslisten – und diesbezügliche Begehren – legen den Schwerpunkt eindeutig auf den Marktzutritt und berühren damit innerstaatliche Regelungen. (41) Es geht also im Kern um eine internationale Rahmenordnung für Direktinvestitionen im Dienstleistungsbereich im Allgemeinen und im Medienbereich im besonderen, für die eine internationale Wettbewerbspolitik allerdings nicht in Aussicht steht.

Diese unterschiedlichen Stoßrichtungen führte grundsätzlich nicht zu größeren Abstimmungsproblemen, solange sich Güter- und Dienstleistungsgeschäfte im Mediensektor klar abgrenzen lassen. Das tun sie allerdings immer weniger. Die Digitalisierung und fortschreitende Vernetzung ursprünglich getrennter Kommunikationswege lässt die klassische Unterscheidung zwischen Individual- und Massenkommunikation, Medien, Telekommunikation und Unterhaltungsindustrie zunehmend verschwimmen. Damit treffen Aspekte des physischen und des elektronischen – immateriellen – Warentransfers im Handelsrecht immer öfter zusammen. Das trifft insbesondere auf mediale Dienst-

Grundsätzlicher Konflikt zwischen Konvention und GATS

Unterschiedliche Stoßrichtungen

Abgrenzungsprobleme durch Digitalisierung und Konvergenz

leistungen zu, deren grenzüberschreitende Verteilung immer häufiger direkt über das Internet erfolgt und deren digital übertragene Leistungen enge Substitute zu traditionellen Gütern der Film- und Musikindustrie sind. (42) Probleme entstehen aber vor allem dann, wenn audiovisuelle Produkte, also Waren und Dienstleistungen, nicht nur nicht eindeutig abgrenzbar sind, sondern WTO-rechtlich auch noch unterschiedlichen Regelungen und Systematiken unterliegen.

Keine Definition von Ware und Dienstleistung

Was die WTO unter Rundfunk versteht, ist unklar. Die Begriffe Ware und Dienstleistung werden nicht definiert, weder im GATT- noch im GATS- Vertrag. Die Abkommen definieren damit die konkreten Voraussetzungen ihrer Anwendbarkeit nicht. Politische Brisanz erhält dieser Tatbestand nicht allein aus den Unterschieden in der rechtlichen Behandlung der beiden Kategorien in den beiden Vertragswerken – sie sind das erste Einfallstor für politische Umdeutungen.

Konfliktfelder

USA möchten Kultur als „virtual goods“ deklarieren

Bei Waren und Dienstleistungen gibt es ein krasses Regulierungsgefälle in der WTO, und dieses Regulierungsgefälle führt immer wieder zu Uminterpretationsversuchen. Die US-amerikanische Seite versucht derzeit, kulturelle Dienstleistungen als „virtual goods“ in den Warenbereich hinein zu definieren, um sie damit dem sehr viel schärferen Liberalisierungsregime GATT zu unterstellen. Möglich ist dies durch eine völlig verschiedene Regulierungslogik und -systematik zwischen dem Waren- und Dienstleistungsvertrag. Während für die warenbezogenen Aspekte im Handel audiovisueller Dienstleistungen im GATT wenige, allerdings historisch und für die künftige Politik interessante Sonderregelungen (43) gelten, deren gesetzgeberische und administrative Spielräume für die Kulturpolitik durch das prinzipielle Gebot der Inländergleichbehandlung gleichwohl sehr eng sind, kennt das GATS prinzipiell keine Sonderregelungen für audiovisuelle Dienstleistungen. Dafür ist im GATS ohne spezifische Verpflichtungen einer Vertragspartei allerdings nicht einmal der Marktzugang möglich und kann zudem durch entsprechende Vorbehalte die Anwendung der Meistbegünstigungsklausel ausgeschlossen werden. Diesen Ansatz des GATS, Verpflichtungen durch Positivlisten einzugehen und den Vertragsparteien die Aufhebung von Schranken erst dadurch zuzugestehen, bezeichnen Beobachter mitunter als die besondere Flexibilität des GATS oder auch als seine besondere Schwäche.

GATS ist offen für Umdeutungen

Der GATS-Vertrag ist offen für Umdeutungsstrategien, weil er die Grenzen nicht reguliert. Die bisherige Praxis der Rechtsprechung des Streitschlichtungsorgans (Appellate Body) der WTO zeigt, dass im Streitfall von der WTO die strengere Warenregelung des GATT angewendet wird, „soweit nur feststeht, dass auch der Warenhandel von einer staatlichen Maßnahme im audiovisuellen Bereich betroffen ist“ (44). Ein anderes Problem ist der Sektor der Telekommunikation mit seinen liberalisier-

ten Basisdiensten und den kaum liberalisierten Mehrwertdiensten. Da geschieht Ähnliches in dem Versuch, aus einem Bereich, der bisher bezüglich der abgegebenen Verpflichtungen weitgehend unberührt ist, durch Uminterpretation bestimmte Tatbestände in schon regulierte Bereiche hineinzudefinieren. Dies wird eines der großen Themen der künftigen Dienstleistungsverhandlungen sein. (45)

Komplementaritäten

Inzwischen zeitigt das „Außenrecht“ der Kulturkonvention, das im Begriff ist, internationales Kulturrecht als völkerrechtliches Gegengewicht zum internationalen Handelsrecht zu etablieren, nicht nur politische Wirkungen. Nach den völkerrechtlichen- und handelsrechtlichen Debatten bestehen durchaus rechtliche Möglichkeiten für eine Überbrückung des Grundkonflikts zwischen ökonomischem und kulturpolitischem Ansatz. Art. 5 der Konvention, der in Absatz 1 ausdrücklich das souveräne Recht der Vertragsstaaten betont, Kulturpolitik einzusetzen und dazu international zusammenzuarbeiten, korrespondiert mit der Präambel des GATS, die das Recht der Vertragsparteien auf Regulierung und die Einführung auch neuer Regulierungen anerkennt. Das gilt allerdings nur, wenn Staaten durch Verpflichtungen nicht gebunden sind. Änderungen bestehender Verpflichtungen setzen die Zustimmung sämtlicher Mitgliedsstaaten ebenso voraus wie Kompensationszahlungen an die durch die Rücknahme betroffenen Mitglieder, die häufig gar nicht zu tragen sind. Für die Staaten bietet es sich daher bis zur Ratifizierung der Konvention an, keinerlei weitere Verpflichtungen im Kultursektor einzugehen.

Wesentlich für die rechtlichen Bindungswirkungen ist jene Bestimmung (Art. 20), die das Verhältnis der Konvention zu den Verträgen der WTO regelt und die Vertragsparteien bindet, ihre Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen wie auch aus allen anderen Verträgen, denen sie beigetreten sind, in „good faith“ auszuüben. Dieser Ansatz überwindet ein Entweder-Oder-Denken und führt das Prinzip des kooperativen Handelns ein mit der Verpflichtung zu gegenseitiger Unterstützung. Im Falle eines Konfliktes zwischen zwei Abkommen gebietet diese Verpflichtung, die Abkommen so zu interpretieren, dass sie sich wechselseitig stützen. Diese Formulierung war ein juristisches und diplomatisches Meisterstück, das die Blockade einiger wichtiger Staaten im Verhandlungsprozess der Konvention überwandt. (46)

Insbesondere für zwei Fälle ist die Regelung von Interesse: Für den Fall, dass die Vertragsstaaten andere völkerrechtliche Instrumente interpretieren oder anwenden und auch den Fall, dass sie neue völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen. Wenn in beiden Fällen die Parteien die Bestimmungen der Konvention zu beachten haben, so betrifft das sowohl den möglichen Streit in der WTO über das Verhältnis zwischen bestehendem WTO-

Chancen für Überbrückung des Grundkonflikts

Überwindung des „Entweder-Oder-Denkens“

Recht und den Pflichten der Konvention als auch den Abschluss neuer oder die Änderung bestehenden Verträge. Die Parteien sind gehalten, die Bestimmungen der Konvention sowohl in den Verhandlungen zur Streitbeilegung des „Dispute Settlement Body“ (DSB) der WTO als auch in WTO-Verhandlungen über die künftige Liberalisierung des Welthandels und die dazu abzuschließenden Verträge geltend zu machen.

Wichtige Rolle der Streitschlichtung

Hierfür kommen insbesondere die WTO-Streitschlichtungsorgane selbst in Betracht. Ihnen ist es nämlich durchaus erlaubt, andere völkerrechtliche Abkommen zur Interpretation des WTO-Rechts heranzuziehen. Bereits die WTO-Ministerkonferenz in Doha hat beispielsweise festgeschrieben, dass bei Verhandlungen im Rahmen des Abkommens über geistige Eigentumsrechte (TRIPS) die Bestimmungen der Konvention über biologische Vielfalt mit herangezogen werden müssen. (47)

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die neue Konvention ihren Zweck nicht nur in Streitbeilegungsverfahren der WTO, sondern auch in WTO-Verhandlungen erfüllen muss, die die Zukunft der Liberalisierung des Welthandels betreffen: Ein Handlungsauftrag für künftige Abkommen also.

GATS bietet sich als Anknüpfungspunkt an

Im Interesse der Lösung – und Vermeidung – von Normenkonflikten bietet sich das GATS am ehesten als Anknüpfungspunkt an. In der wissenschaftlichen Literatur reichen die Überlegungen von der Einfügung einer „Kulturklausel“ – als Schnittstelle auf prozeduraler Ebene in Ergänzung zu Art. 20 der Konvention, um den Weg einer sich wechselseitig stützenden Interpretation zu ebnet (in Form der Erweiterung des Art. XIX GATS oder auch Art. XIV) – über den Vorschlag zu einem ergänzenden Protokoll zum GATS, wie es die Schweiz vorgeschlagen hatte, bis zur Möglichkeit eines Referenzpapiers analog des Anhangs zum vierten Protokoll zu GATS. (48) Es werden darüber hinaus Vorschläge für die wechselseitige institutionelle Koordination auf der Ebene der Streitbeilegungsverfahren unterbreitet, etwa im Intergovernmental Committee der UNESCO-Konvention ein Gremium vorzusehen mit dem Ziel, im Streitfall verbindliche Interpretationen einzelner Bestimmungen der Konvention in Form von Gutachten zu liefern. In diesem Sinne könnte das Intergovernmental Committee bei Streitfragen von jeder völkerrechtlichen Behörde beauftragt werden, also auch vom „Appellate Body“ der WTO. Eine ähnliche Einrichtung existiert als Ständiger Ausschuss im Rahmen des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen mit der Aufgabe, Stellungnahmen und Empfehlungen zur Auslegung des Übereinkommens abzugeben.

Mögliche Entwicklung: politischer und rechtlicher Spielraum

Die Annahme des UNESCO-Übereinkommens bezeichnet einen Durchbruch: Zum ersten Mal artikuliert ein internationales Rechtsinstrument das Verhältnis zwischen Kultur und Handel auf der Basis der Kultur. Die Konvention ist ein Abkommen zwischen Staaten. Im Falle ihrer Ratifizierung zeitigt sie keine individualrechtlich oder institutionell unmittelbar wirksamen Folgen. Sie räumt den Staaten vielmehr das souveräne Recht ein, eine Kulturpolitik beizubehalten oder auch künftig zu betreiben, die ihnen „angemessen“ erscheint. Damit nicht genug: „In Artikel 6 heißt es ausdrücklich, der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei zu fördern. Und Artikel 4 stellt fest, dass kulturelle Ausdrucksformen, also auch ARD und ZDF, nicht an eine Technik gebunden sein können. Also dürfen auch Internet-Auftritte unterstützt werden. Das hatten sich amerikanische Medienkonzerne und ihre Verbündeten in der US-amerikanischen Regierung anders vorgestellt.“ (49) Zehn Jahre Globalisierungserfahrung haben zu der Erkenntnis geführt, dass wegen der Besonderheiten der Medienmärkte Ineffizienzen entstehen, die sowohl das kulturelle Gemeinwohlinteresse als auch das Interesse der Verbraucher gefährden. So lautet auch der Tenor des überfraktionellen Beschlusses des Deutschen Bundestags vom September 2004 zur Kulturkonvention. So lautet auch die Begründung des Europäischen Rats für das Mandat der Mitgliedstaaten an die Kommission vom November 2004, den Verhandlungsprozess der Konvention für alle mit einer europäischen Stimme zu führen.

Trotz aller Globalisierungstendenzen gibt es nach wie vor große Spielräume gesellschaftlicher und regulativer Gestaltung im audiovisuellen Bereich: Existenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Sicherung seiner Existenz auf der Basis des Prinzips technologischer Neutralität; Festlegung bestimmter Sendezeiten bei privaten Anbietern für bestimmte Programme; Abgabe der TV-Anbieter für Kunstformen wie dem Film, die es ohne Förderung nicht schaffen, sofern nicht ein nationaler Markt mit 250 Millionen Menschen vorhanden ist wie in den USA; Regelungen für ausländisches Eigentum im Mediensektor (wie sie die USA nach wie vor aufrechterhalten) und eine Unternehmenskonzentrationskontrolle; Förderung unabhängiger Produzenten sowie schließlich die Durchsetzung von Förderinstrumenten wie Steuererleichterungen und Subventionen.

Für den Teilbereich Medienpolitik liegt damit eine ausgearbeitete Konzeption vor, so wie sie für andere Kulturbereiche noch zu entwickeln wäre. Entscheidend bleibt die politische Durchsetzungsmöglichkeit der rechtlichen Mittel. Europa hat seine rechtlichen Möglichkeiten angesichts seiner geopolitischen Situation sehr genau im Blick. Am 18. Mai 2006 entschied der Rat der Europäischen Union, dass nicht nur die 25 europäischen Staaten den Ratifizierungsprozess der Kulturkonvention einleiten, sondern dass die Europäische Union die

Konvention stärkt Recht der Staaten auf eigene Kulturpolitik

Spielräume zur Gestaltung des AV-Sektors

Erfahrungen der Medienpolitik auf andere Bereiche übertragen

Konvention darüber hinaus selbst ratifiziert und Vertragspartner wird. Durch diesen Akt wird der Inhalt des internationalen Übereinkommens zum bindenden europäischen Rechtspeiler. Die Europäische Gemeinschaft stärkt damit ergänzend zum Amsterdamer Protokoll die kulturpolitische Begründung ihres eigenen regulatorischen Handelns.

Die Frage, wie reguliert werden darf, ist in der Konvention beantwortet worden, im (nicht nur klassisch europäischen) Verständnis, das eine Regulierung auch „ex-ante“ erlaubt zur Wahrung gesellschaftlicher Ordnungen und Prinzipien bei dynamischen, unwägbareren Entwicklungen. Dasselbe Verständnis trägt die revidierte europäische Fernsehrichtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, die sich in ihrem Entwurf auf „lineare“ und „nicht-lineare“ Dienste mit abgestufter Regelungsdichte bezieht, als Content-Richtlinie technikneutral angelegt ist und sich von daher vom tradierten Fernsehen auf alle elektronisch verbreiteten audiovisuellen Inhalte erstrecken soll. (50) Die Richtlinie wird aus diesem Grund voraussichtlich „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ heißen. Ein Export dieses europäischen Regulierungsansatzes könnte einer einheitlichen Klassifizierung elektronischer Kommunikationsdienstleistungen in der WTO den Weg weisen.

Entwicklungschancen des öffentlichen Sektors offen halten

Mit einer völkerrechtlich verbindlichen Konvention und der Anwendung dieses Prinzips audiovisueller Inhalte auf die Klassifizierung des WTO-Regimes wäre auch der politische Raum offengehalten, zukünftige gesellschaftliche Verhältnisse zu gestalten. Und zwar so, dass nicht eines Tages das WTO-Schiedsgericht über die Rundfunkgebühr entscheidet. Damit blieben auch die Entwicklungschancen des öffentlichen Sektors politisch ungeschmälert, in denen nach Meinung des Medienrechtlers Martin Stock ohnehin der Kern des Streitpunkts der GATS-Verhandlungen liegt. (51) Dem Staat weist die Konvention als Akteur eine wieder stärker gestaltende Rolle auf einem Gebiet erheblicher Wirtschaftsinteressen zu, ohne die Frage der Kultur auf den einfachen Gegensatz von Staat und Markt, privaten Interessen und Regierungshandeln zu verengen.

Was die unmittelbare Wirkung anbetrifft, so hatte bereits die Verabschiedung der Konvention durch die überwältigende Mehrheit der Staaten eine überraschende Orientierungswirkung auf WTO-Mitglieder, wie sich bei den jüngsten Verhandlungen in Genf zeigte. Die meisten Befürworter der UNESCO-Konvention sind auch Mitglieder der WTO. Etliche Staaten, die nicht an bilaterale Freihandelsabkommen gebunden waren, haben entschieden, bis 2006 keine weiteren Verpflichtungen im audiovisuellen Sektor einzugehen, und sie haben diese nationale Positionsbestimmung in Abstimmung zwischen Kultur- und Handelsministerien erarbeitet. Das hat es offenbar bisher in den Reihen der WTO so nicht gegeben. Die EU erhofft darüber hinaus positive Auswirkungen auf die Meistbegünstigungsklausel, deren zeitlich strikt begrenzte Ausnahmeregel womöglich gelockert werden könnte.

Im Interesse der Gleichrangigkeit (Komplementarität) der Ziele der internationalen Abkommen von WTO und UNESCO und der praktischen Konkordanz im politischen Raum wird es entscheidend darauf ankommen, die kulturspezifische Eigenart der kulturellen Güter und Dienstleistungen plausibel zu machen und qualitativ zur Geltung zu bringen: mit den Erkenntnissen der Wissenschaft, durch die Organisationen der Zivilgesellschaft und auf allen Ebenen der Politik. Ökonomen und Juristen untersuchen die Kategorien „Gemeingüter“ und „öffentliche Güter“ samt der Mischform der „meritorischen Güter“, die alles andere als Naturkategorien sind, sondern öffentliche Güter kraft politischen Willens. Die Kulturstatistik analysiert den ökonomischen Wert der Kulturwirtschaft, der „creative industries“, und sucht durch Vereinheitlichung ihrer Methoden die wirtschaftlichen Effekte statistisch zu erhärten. Das Handelsrecht trägt nicht unerheblich zur Aufklärung bei, vor allem mit seinen Analysen der spezifischen Probleme der Liberalisierung des Dienstleistungssektors. Danach ist von „imperfekten Märkten“ (52) beim Dienstleistungshandel im Allgemeinen und bei den Kulturdienstleistungen im Besonderen auszugehen mit ihren hohen Vorkosten, ihrem überproportional hohem Marktrisiko, ihren diskriminierenden Preismärkten und erheblichen Konzentrationsprozessen. Politisch führt diese ökonomische Problematik zu einem „Verhandlungsdilemma, das im Gegensatz zum Warenhandelsbereich auch nicht ohne weiteres zu lösen ist“ (53). Als Beispiele gelten die Verhandlungen zur europäischen Dienstleistungsrichtlinie und der schleppende Verhandlungsprozess der Doha-Runde.

Die entscheidende Herausforderung ist also eine politische: Die internationale Kulturpolitik muss einen ebenso breiten Konsens herstellen wie jenen, auf dem seit sechzig Jahren die internationale Handelsordnung ruht, und sie muss den Regeln der WTO wirkungsvolle kulturspezifische Regeln zur Seite stellen. (54) Die Konvention bietet einen Rahmen für ein gesellschaftspolitisches Konzept der Entwicklung von Zielen der Mitgliedstaaten für ihre Innenpolitik in Zeiten internationaler Verflechtungen. Das reicht von der Medienordnung zur Handelspolitik, vom Urheberrecht zur Künstlersozialversicherung, von der Konzentrationskontrolle zur Entwicklungspolitik und Innovationspolitik. Die Interessen sind dabei denkbar verschieden. Notwendig ist eine öffentliche Debatte in den einzelnen Ländern mit dem Ziel einer politischen Meinungsbildung über die Zukunft unseres rohstoffarmen Landes. Auf EU-Ebene wird es um eine bislang nicht vorhandene politische Kohärenz zwischen Lissabon-Prozess und dem Beitritt zur Kulturkonvention gehen und international um die Koordination der EU-Außenwirtschaft. Hierbei sind Zivilgesellschaft, Parlamentarier, Experten, Wirtschaftsvertreter und Regierungsverantwortliche gleichermaßen gefordert. Richtig ist, dass die Umset-

Kulturspezifisches zur Geltung bringen

Politische Herausforderung: Kulturelle Vielfalt wirksam absichern

zung der Zielsetzungen der Konvention erhebliche Investitionen sowohl national als auch in der internationalen Zusammenarbeit erfordern. Angesichts des erheblichen Drucks auf unser Rechts- und Gesellschaftssystem ist dem Argument von Wim Wenders eine hellsichtige Rationalität nicht abzusprechen: „Ich bin dafür, den verhältnismäßig kleinen Preis für die Erhaltung der Vielfalt zu zahlen, statt den großen für deren Verlust.“ (55)

Anmerkungen:

- 1) „Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions“, angenommen von der UNESCO-Generalkonferenz am 20.10.2005 mit 148 Ja-Stimmen, bei zwei Gegenstimmen und vier Enthaltungen; dt. „Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ (www.unesco.de/c_arbeitsgebiete/kulturelle_vielfalt.htm).
- 2) Vgl. European Parliament: Report on the proposal for a Council decision on the conclusion of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (23.3.2006, A6-0079/2006 FINAL), MdEP Christa Prets, vom Kulturausschuss des EP einstimmig bei zwei Enthaltungen angenommen.
- 3) Vgl. UNESCO: Preliminary draft of a convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expressions CLT/CPD/2004/CONF201/2, Paris, Juli 2004, Preamble, Abs. 11.
- 4) Zu diesem Schluss kam bereits vor zehn Jahren die Weltkommission zu Kultur und Entwicklung, vgl. das Kapitel „Challenges of a media-rich world“ in: Pérez de Cuéllar, Javier: *Our Creative Diversity*, Oxford 1998, S. 107-129.
- 5) Vgl. UNESCO: Culture, trade and globalisation – questions and answers: http://www.unesco.org/culture/industries/trade/html_eng/question.shtml (10.7.2006).
- 6) Vgl. dazu detailliert UNESCO Institute for Statistics (UIS): *International Flows of Selected Cultural Goods and Services, 1994-2003*, Montreal/Paris, Dezember 2005, S.16 ff (www.uis.unesco.org).
- 7) Vgl. ebd., S. 9.
- 8) Vgl. ebd., S. 10.
- 9) Vgl. ebd., S. 9; die Angabe bezieht sich auf die EU der 15 Mitgliedsländer von 2002.
- 10) Von 95 Mrd auf 380 Mrd US-Dollar laut UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung 2004.
- 11) Wie zum Beispiel das amerikanische Telekommunikationsgesetz von 1996.
- 12) Vgl. Lambert, Renaud: *Observatoire francais des médias*, avril 2004/04 (www.observatoire-medias.info/article124.html, 7.6.2004), zitiert nach *Nouvelles sur la diversité culturelle* v. 7.6.2004 (www.mcc.gouv.qc.ca).
- 13) Zur Geschichte und den Rechtsproblemen vgl. Pauwels, Caroline/Jan Loisen: Von GATT zu GATS und darüber hinaus. Die Bedeutung der WTO für die audiovisuelle Politik. In: *Media Perspektiven* 10/2004, S. 489-499.
- 14) Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.): *Jahrbuch 2003 – Film, Fernsehen, Video und Multimedia in Europa*, Bd. 1. Die Wirtschaftslage des audiovisuellen Sektors in Europa. Strasbourg 2004, S. 36.
- 15) Den Lizenzhandel regelt das dritte der drei WTO-Regime, TRIPS, Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte des Rechts am geistigen Eigentum.
- 16) Vgl. Hauser, Heinz/Vincent Wunsch: Der grenzüberschreitende Handel mit elektronischen Dienstleistungen. Die Rolle der WTO und die Anforderungen an die nationale Politik. Gutachten für den Deutschen Bundestag vom 15.3.2002, S. 33 ([www.unisg.ch/org/siaw/web.nsf/SysWebRessources/h01hbund/\\$FILE/gutbund.pdf](http://www.unisg.ch/org/siaw/web.nsf/SysWebRessources/h01hbund/$FILE/gutbund.pdf)), hier zitiert nach Oeter, Stefan: *Rundfunk als Wirtschaftsgut? Die audiovisuelle Industrie im Visier des Welthandels*. In: *AP* 1/2005, S. 8.
- 17) Vgl. Grant, Peter S./Chris Wood: *Blockbuster and Trade Wars. Popular Culture in a Globalised World*, Vancouver, British Columbia, 2004; Nils Minkmar: *Mehr Staat wagen! Der amerikanische Anwalt Peter S. Grant fordert besseren Schutz gegen amerikanische Medienmultis*. In: *FAS* vom 6. März 2005, S. 29; Caves, Richard: *Switching Channels. Organization and Change in TV Broadcasting*, Workshop Paper, Cultural Policy Center, The University of Chicago, 6. Mai 2005; Smiers, Joost: *Artistic Expression in a Corporate World*. Utrecht School of the Arts, February 2004.

- 18) Vgl. UIS (Anm. 6).
- 19) Vgl. Söndermann, Michael, *Arbeitskreis KulturStatistik: Statistische Eckdaten*. Bonn, November 2005.
- 20) Vgl. UIS (Anm. 6), S. 9.
- 21) So die Ergebnisse einer von Staatsministerin Weiss in Auftrag gegebenen Studie. Für 2005 konstatiert diese 780 000 Beschäftigte im Kultursektor, typischerweise in Klein- und Kleinbetrieben, im Vergleich zu 620 000 Beschäftigten in der Automobilbranche, bei einem jährlichen Wachstum von durchschnittlich 3,4 Prozent zwischen 1995 und 2003. Vgl. Söndermann, Michael: *Kulturberufe. Statistisches Kurzportrait zu den erwerbstätigen Künstlern, Publizisten, Designern, Architekten und verwandten Berufen im Kulturberufemarkt in Deutschland 1995-2003*. Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), Bonn, Manuskript (59 S.), Juni 2004 (www.miz.org/artikel/studie_kulturberufe.pdf). Weitere aktuelle Informationen zu den Statistischen Eckdaten Kulturwirtschaft (2005) unter www.kulturwirtschaft.de
- 22) Die weiteren Unterstützer der Forderung sind USA, Japan, Mexiko, Singapur und Hongkong.
- 23) Neben der EU auch an Australien, Brasilien, Brunei, Chile, China, Ecuador, Kanada, Kolumbien, Korea, Indonesien, Indien, Israel, Macao, Malaysia, Marokko, Norwegen, Neuseeland, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Südafrika, Schweiz, Thailand, Türkei, Uruguay, Venezuela.
- 24) Das Meistbegünstigungsprinzip, Most-Favoured Nation Treatment (MFN), untersagt die Ungleichbehandlung verschiedener ausländischer Handelspartner, während das Prinzip der Inländerbehandlung, Nation Treatment Obligation, verbietet, ausländische Partner schlechter zu behandeln als inländische.
- 25) In einer ihrer wenigen Einschränkungen zu den spezifischen Verpflichtungen bei audiovisuellen Dienstleistungen haben die USA ausdrücklich die Zuschüsse des National Endowment for the Arts als nur US-Staatsbürgern und „permanent residents“ zugängliche Förderung eingetragen. Öffentliche Kulturfinanzierung der EU und der EU-Mitgliedstaaten bliebe unangetastet, wenn Bestand hätte, was die EU sich in ihrem GATS-Angebot ausdrücklich als Recht vorbehalten hat: Subventionen nur inländischen juristischen oder natürlichen Personen zu gewähren – eine Einschränkung der GATS-Verpflichtung zur Inländerbehandlung, die zulässig ist, allerdings nur, solange sie nicht aufgegeben wurde.
- 26) Die EU hat ihre Linie gegenüber den Forderungen von Drittländern in der Sitzung des 133er-Dienstleistungsausschusses am 22.5.2006 erneut diskutiert. Die EU will an der bevorstehenden Verhandlungsrunde zu den plurilateralen Forderungen zu Audiovision zwar teilnehmen, aber keine inhaltlichen Zugeständnisse machen. Festzuhalten bleibt jedoch auch, dass nicht nur die USA, sondern viele andere WTO-Mitgliedsstaaten die Überzeugung teilen, dass die bestehende Klassifizierung überholt ist. Die Lösung dieser Frage dürfte von Ausschlag gebender Bedeutung für die Zukunft des Sektors Audiovision sein.
- 27) Vgl. Schorlemer, Sabine von: *Kulturpolitik im Völkerrecht verankert. Das neue UNESCO-Übereinkommen zum Schutz der kulturellen Vielfalt*. In: *Vereinte Nationen*, Dezember 2005, Heft 6, S. 217-225.
- 28) Vgl. dazu die Analyse von Fuchs, Max: *Kulturelle Vielfalt im kulturpolitischen Alltag. Überlegungen zur Analyse und Umsetzung der UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt*. In: *unesco-heute online*, Ausgabe 3-4, März/April 2006 (www.unesco-heute.de/0306/fuchs.htm).
- 29) Vgl. dazu das *Petition für technologische Neutralität der Bundesweiten Koalition für Kulturelle Vielfalt* vom Oktober 2004 (www.unesco.de/c_arbeitsgebiete/kkv-meeting2-erg.pdf).
- 30) Vgl. auch dazu Fuchs (Anm. 28).
- 31) So die Bewertungen durch von Schorlemer (Anm. 27) und Bernier: *La Mise en Oeuvre de la Convention sur la Protection et la Promotion de la Diversité des Expressions Culturelles*, Kurzgutachten für die Regierung von Quebec, 11 Seiten, Manuskript, November 2005.
- 32) von Schorlemer (Anm. 27), S. 222.
- 33) Die Artikel 9 (Informationsaustausch und Transparenz), 12 (Förderung der internationalen Zusammenarbeit), 14 (Zusammenarbeit zu Gunsten der Entwicklung), 16 (Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer), 17 (Internationale Zusammenarbeit in Situationen ernsthafter Gefährdung kultureller Ausdrucksformen), 18 (Internationaler Fonds für kulturelle Vielfalt), 19 (Austausch, Analyse und Verbreitung von Informationen) und 21 (Internationale Konsultationen und Koordinierung) enthalten allesamt praktische Vereinbarungen zur Stärkung der internationalen Kooperation.
- 34) Vgl. dazu detailliert Wiedemann, Verena: *Promoting Creative Industries: Public Policies in Support of Film, Music and Broadcasting in Developing Economies*. Study prepared for UNCTAD XI High Level Panel on Creative Industries and Development, 13 June 2004, Sao Paulo/Brazil sowie d'Almeida, Francisco/Marie Lise Allmann: *Les Industries Culturelles des Pays du Sud*. Enjeux

- du Projet de Convention Internationale sur la Diversité Culturelle. Etude établie pour le compte de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie et du Haut Conseil de la Francophonie, August 2004.
- 35) von Schorlemer (Anm. 27), S. 222.
- 36) Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, also der Vertrag über die Liberalisierung des Warenverkehrs.
- 37) Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte des Rechts am geistigen Eigentum.
- 38) General Agreement on Trade in Services, das Allgemeine Übereinkommen über den Dienstleistungsverkehr.
- 39) Krajewski, Markus/Sarah Bormann/Christina Deckwirth: Auswirkungen des GATS auf Instrumente der Kulturpolitik und Kulturförderung in Deutschland. Rechtsgutachten im Auftrag der Deutschen UNESCO-Kommission. Potsdam, Februar 2005 (www.unesco.de/c_arbeitsgebiete/kkv_gutachten.pdf); zum Kontext auch: Blinn, Hans-Jürgen: Die WTO/GATS-Verhandlungen und ihre Auswirkungen auf die Kulturdienstleistungen. In: Kulturpolitische Mitteilungen, Nr. 100, 1/2005, S. 227ff.
- 40) Das Beispiel Neuseelands verdeutlicht die Dimensionen einer Liberalisierung im Kulturbereich: Die neuseeländische Regierung hat während der sog. Uruguay-Runde von 1993 die Inhaltsquoten für den audiovisuellen Sektor aufgegeben und seinen Rundfunksektor liberalisiert. In der Folge sank der Anteil der lokalen Filme und Berichte im neuseeländischen Fernsehen auf lediglich 24 Prozent der gesamten Sendezeit. 2001 kündigte die neuseeländische Regierung ihre Absicht an, wieder Quoten für den Anteil lokaler Nachrichten und Sendungen in Rundfunk und Fernsehen einzuführen, da sich die Subventionierung dieser Beiträge als nicht ausreichend erwiesen hatte, um einen größeren Anteil an der Sendezeit zu erreichen. Doch die USA werteten diese Absicht als Verstoß gegen die Verpflichtungen Neuseelands innerhalb der WTO. Daraufhin sah die neuseeländische Regierung von diesem Vorhaben wieder ab, um kein Verfahren vor dem WTO-Schiedsgericht zu riskieren.
- 41) Vgl. Hauser, Heinz: Ausbleibende Konvergenz von GATT und GATS. In: WTO-News Nr. 7, Oktober 2002 (www.wto-news.ch).
- 42) Vgl. ebd. Nicht nur ändern sich die Wertschöpfungsketten, an denen Dienstleistungen als Vorleistung zur Güterproduktion einen immer größeren Anteil haben; die Veränderungen der Technik machen es nicht leichter zu bestimmen, wo der Inhalt endet und der Vertrieb beginnt. Das Fehlen klarer Definitionen sorgte bislang für einen gewissen Grad an Flexibilität im politischen Schacher der „Package-deals“.
- 43) Vgl. Art. IV GATT und Art. XX, f) GATT, nach dem bestimmte kulturpolitische Handelsbeschränkungen möglich sind zum Schutz bestehender nationaler Kulturgüter von künstlerischem, historischem oder archäologischem Wert und Art. XIX GATT i.V. mit dem Subventionsübereinkommen (SCM), der quantitative Beschränkungen über Schutzmaßnahmen gegen „akute“ Gefährdungen erlaubt.
- 44) Delbrück, Jost/Christian Tietje: Grundzüge und rechtliche Probleme der internationalen Informationsordnung. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 2000/2001, Baden-Baden 2002, S. 22.
- 45) Vgl. Metzke-Mangold, Verena/Stefan Oeter: Zwischen Welthandel und kultureller Vielfalt. Welchen Spielraum lassen WTO und UNESCO für die Regulierung der audiovisuellen Medien? In: Pitzer, Sissi/ Ingrid Scheithauer: Im Regulierungsviereck von WTO, EU, Bund und Ländern. Berlin 2006, S. 55-71.
- 46) Vgl. von Schorlemer (Anm. 27), S. 222.
- 47) Deutscher Bundestag (Hrsg.): Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft. Opladen 2002, S. 166.
- 48) Vgl. Graber, Christoph Beat: Handel und Kultur im Audiovisionsrecht der WTO. Völkerrechtliche, ökonomische und kulturpolitische Grundlagen einer globalen Medienordnung. Bern 2005 (hier insbesondere Teil III: Reform des WTO-Rechts, S. 285 ff); Graber, Christoph Beat: Völkerrechtliche Rahmenbedingungen von Filmproduktion und Filmförderung in der Schweiz. In: Arter, Oliver/Florian S. Jörg (Hrsg.): Entertainment Law: Bern 2006, S. 122-124; Krajewsky (Anm. 39), S. 36; Delbrück/Tietje (Anm. 44), S. 22; Enquete-Bericht (Anm. 47), S. 162 ff.
- 49) Hamann, Götz: Die Kultur schlägt zurück. In: Die Zeit v. 27.10.2005.
- 50) Lineare Dienste sind Dienste, die ihre Inhalte ohne Anforderung senden wie zum Beispiel das traditionelle Fernsehen. Unterschieden davon werden nicht-lineare Dienste, die wie Video-on-Demand abgerufen werden.
- 51) Vgl. Stock, Martin: Wo bleiben die Medienfunktionen? Initiativkreis Öffentlicher Rundfunk zum Entwurf einer UNESCO-Kulturkonvention. In: epd medien, Nr. 37 vom 14.5.2005, S. 19-21. Vgl. auch von Schorlemer (Anm. 27), S. 219: „So konnten sogar jene deutschen Positionen in die letzte Fassung des Übereinkommens eingebracht werden, die einer Mehrheit von UNESCO-Staaten nur schwer zu vermitteln waren. Dazu gehören: die Relevanz öffentlicher Kultureinrichtungen – insbesondere öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten –, die Bedeutung der Medienvielfalt, freiwillige Beiträge statt Pflichtbeiträge zu den von einer Mehrheit der Staaten gewünschten Fonds sowie der Erhalt des Streit-schlichtungssystems.“
- 52) Tietje, Christian: Probleme der Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels – Stärken und Schwächen des GATS. Beiträge zum transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 48. Halle 2005, S. 5.
- 53) Ebd., S. 7.
- 54) Vgl. Weiss, Christina: Das deutsche Interesse am UNESCO-Übereinkommen zum Schutz kultureller Vielfalt. In: UNESCO Heute, Ausgabe 1/2005, S. 12 ff.
- 55) Kulturelle Vielfalt. In: Vier Fragen an Wim Wenders, böll Thema 2/2005, S. 15.

