

Die UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt

Akteure, Motive, Konflikte

MARTIN KOOPMANN / ULLA BRUNKHORST*

Im Oktober 2003 beschloss die UNESCO auf ihrer 32. Generalkonferenz, eine Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt auszuarbeiten. Eine vom UNESCO-Generaldirektor eingesetzte Expertenkommission legte ein knappes Jahr später einen ersten Entwurf für einen Konventionstext vor.¹ Mit der ersten zwischenstaatlichen Expertenkonferenz vom September 2004 in Paris wurden die Verhandlungen der Mitgliedstaaten eröffnet, die bis spätestens März 2005 zu einem zweiten Textentwurf führen sollen. Ziel ist es, die Verhandlungen auf der 33. Generalkonferenz der UNESCO im Oktober 2005 durch die Unterzeichnung eines Abkommens zum Abschluss zu bringen.

Die Beschäftigung mit dem Thema der kulturellen Vielfalt ist ein Leitmotiv der Arbeit der UNESCO seit ihrer Gründung und spiegelt sich inzwischen in Bestimmungen zahlreicher Abkommen wider, die im Rahmen der UNESCO geschlossen wurden. Vor dem Hintergrund der in den 1990er Jahren einsetzenden Globalisierungsdebatte war es im Wesentlichen der Abschluss des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) im Jahr 1994, der eine Intensivierung der UNESCO-Akti-

vitäten zur Folge hatte. Die Arbeiten führten im Jahr 2001 zu einem ersten konkreten Ergebnis, als sich die Mitglieder mit der „Allgemeinen Erklärung zur kulturellen Vielfalt“ auf ein Grundsatzdokument verständigten, in dem bestimmte Werte und Grundsätze kultureller Vielfalt kodifiziert wurden.²

Im Mittelpunkt der Verhandlungen über die Konvention steht die Frage, in welchem Maße und durch welche Instrumente kulturelle Dienstleistungen vor Liberalisierungsvereinbarungen im Rahmen der WTO-Verhandlungen geschützt und durch eine eigenständige Kulturpolitik der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene gefördert werden dürfen. Mit der Konvention soll eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage geschaffen werden, die den Mitgliedstaaten weiterhin eine unabhängige Kulturpolitik ermöglicht, ohne dass die Staaten in Konflikt mit Regelungen geraten, die sich aus internationalen Handelsabkommen ergeben.

Eine zentrale Rolle spielt in diesem Zusammenhang die von den Initiatoren der Konvention reklamierte „Doppelnatur“ kultureller Güter als Handelsware und öffentliches Gut. An diesem Punkt entzündet sich

* Dr. Martin Koopmann ist Leiter des Programms Frankreich / deutsch-französische Beziehungen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin. Ulla Brunkhorst, Universität Passau, ist ehemalige Praktikantin des Programms.

ein wichtiger Konflikt zwischen den an den Verhandlungen beteiligten staatlichen Akteuren. Dabei steht eine Staatengruppe um die USA (der unter anderem Australien, Großbritannien und die Niederlande angehören) einer anderen Gruppe gegenüber, zu der Frankreich, Kanada und Deutschland zählen. Insbesondere die USA sind aufgrund der großen Bedeutung, die dem Export etwa der amerikanischen Filmindustrie zukommt³, an einer weitgehenden Öffnung des Marktzugangs in anderen Staaten und Regionen interessiert. Auf der anderen Seite betreiben Kanada mit Quotenregelungen für kanadische Fernsehproduktionen und Frankreich mit Quoten für französische Musik und Filme seit langem eine aktive nationale Kulturpolitik. Auch wenn dieser Konflikt bei weitem nicht mit derselben politischen Schärfe ausgetragen wird, stehen sich in ihm doch grosso modo dieselben Staaten gegenüber, die auch schon auf sicherheitspolitischer Ebene im Irak-Konflikt und in zahlreichen Handelsauseinandersetzungen als Kontrahenten auftraten.

Deutsch-französisches Zweckbündnis

Dennoch wäre es zu einfach, allein von einem weiteren transatlantischen Konflikt zwischen dem „Altem Europa“ auf der einen und den USA sowie dem „Neuen Europa“ auf der anderen Seite zu sprechen. Davon abgesehen, dass sich die Debatte über die Liberalisierung der Kulturmärkte und die Ausarbeitung der UNESCO-Konvention zumindest in Deutschland von der breiten Öffentlichkeit fast unbemerkt vollzieht, ist das Puzzle der beteiligten Akteure ausgesprochen komplex: Neben den beiden von Frankreich/Kanada und den USA angeführten Staatengruppen haben sich die wesentlichen nichtstaatlichen Gruppierungen, Organisationen und Unternehmen zu Netzwerken zusammengeschlossen, erarbeiten gemeinsame Positionspapie-

re und versuchen, sich in den Verhandlungsprozess einzuschalten. Auf internationaler Ebene sei das International Network for Cultural Diversity (INCD), eine Interessengemeinschaft von Künstlern und kulturellen Einrichtungen aus über 50 Staaten, sowie der International Communication Round Table (ICRT), ein Bündnis von knapp 30 Medienkonzernen, erwähnt.

Die UNESCO selbst ist durchaus mehr als ein reines Forum, das den Mitgliedstaaten den rechtlichen und politischen Raum für die Debatte zur Verfügung stellt. Da die Förderung der kulturellen Vielfalt in ihren Statuten einen zentralen Platz einnimmt, tritt sie, vor allem durch die Arbeit der UNESCO-Nationalkommissionen, als Akteur mit klar definiertem Interesse auf. So initiierte die Deutsche UNESCO-Kommission die Einrichtung der Bundesweiten Koalition zur kulturellen Vielfalt, in der sich zahlreiche Akteure der Zivilgesellschaft koordinieren, die das gemeinsame Interesse an einer wirkungsvollen UNESCO-Konvention zum Schutz vor den befürchteten Konsequenzen einer Liberalisierung der Kulturmärkte eint. Schließlich verfügt die Europäische Kommission seit November 2004 über ein Verhandlungsmandat des Rats der Europäischen Union und kann, je nach Bereich, allein oder parallel zu den EU-Mitgliedstaaten für die Union in der UNESCO verhandeln. Darüber hinaus bemühen sich die 25 EU-Mitglieder seit Herbst 2004 mit beachtlichem Erfolg, gemeinsame Positionen für die UNESCO-Verhandlungen zu entwickeln.⁴ Allein die Vielzahl der beteiligten Akteure und die erhebliche Relevanz der nichtstaatlichen Ebene verdeutlichen, dass eine Charakterisierung der Debatte um die UNESCO-Konvention als Neuaufgabe oder Verstetigung des seit Ende 2002 anhaltenden transatlantischen Konflikts in der Außen- und Sicherheitspolitik zu kurz greifen würde.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Substanz etwa dem deutsch-französi-

schen Bündnis in dem Verhandlungsprozess zugrunde liegt. Gemeinsame Stellungnahmen von Paris und Berlin waren ohne Zweifel ein wichtiger Auslöser für die rasche Entwicklung der UNESCO-Debatte. Dabei lässt sich die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Paris am ehesten mit dem Bild einer (französischen) Lokomotive und einem (deutschen) Anhänger beschreiben. Frankreich engagiert sich seit langem sowohl auf europäischer wie auf globaler Ebene dafür, dass nationale Schutzmaßnahmen im Kulturbereich nicht durch internationale Vereinbarungen konterkariert oder verboten werden. So hatte es wesentlichen Anteil daran, dass mit der Fernsehrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft von 1989 erstmals ein rechtlicher Rahmen in der EG geschaffen wurde, der die Festlegung von nationalen Quoten und staatlichen Subventionen für Fernsehproduktionen grundsätzlich ermöglichte. Unterstützt von Kanada und Belgien konnte Paris wenige Jahre später beim Abschluss des GATS durchsetzen, dass der Bereich der audiovisuellen Medien vom Geltungsbereich des Abkommens ausgenommen bleibt. Zugespitzt formuliert verlief die Konfrontation in diesen ersten Jahren der Liberalisierungsdebatte auf dem Sektor kultureller Dienstleistungen zwischen anglophonen Ländern und frankophonen Ländern. Von einem deutsch-französischen Projekt konnte keineswegs gesprochen werden.

Um so erstaunlicher, dass sich dies nun seit zwei Jahren geändert zu haben scheint. In der Gemeinsamen Erklärung zum 40. Jahrestag des Élysée-Vertrages sprechen sich beide Seiten für die Ausarbeitung einer UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt aus, die den Schwerpunkt auf die audiovisuellen Medien sowie die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien legen müsse.⁵ Beide Regierungen wiederholten diese Forderung wenige Monate später in der „Saarbrücker Erklärung“.⁶ Bei der Dynamisierung des Verhandlungsprozesses über

die UNESCO-Konvention haben diese deutsch-französischen Initiativen eine nicht unerhebliche Rolle gespielt. Gleichwohl wird das Thema von der Bundesregierung nicht als Frage mit hoher politischer Priorität behandelt. Während die Konvention in Frankreich von Chirac zur Chefsache erklärt wurde, stehen in Deutschland nicht alle Akteure gleichermaßen hinter dem Projekt. Die französische Position wird vorwiegend vom Bundeskanzler und dem Auswärtigen Amt unterstützt. Das Wirtschaftsministerium betont dagegen die prinzipielle Kompatibilität von GATS mit nationaler beziehungsweise europäischer Kulturpolitik. Es komme vor allem auf eine „sachgerechte Implementierung“ der „flexiblen GATS-Struktur“ an.⁷ Gemeint ist damit die Tatsache, dass sich die Unterzeichnerstaaten des GATS mit ihrer Unterschrift allein dazu verpflichtet haben, eine Positivliste mit denjenigen Dienstleistungssektoren vorzulegen, in denen sie sich zu GATS-konformen Liberalisierungsmaßnahmen verpflichten möchten. Wenn der betroffene Staat es wünscht, kann diese Selbstverpflichtung später theoretisch auch rückgängig gemacht werden, allerdings nur unter bestimmten Auflagen.⁸

Für die Bundesregierung ist das gemeinsame Engagement mit Frankreich zu einem nicht unerheblichen Anteil auf den bilateralen Solidarisierungsprozess zurückzuführen, der sich im Zuge des Irak-Konflikts und der 40-Jahrfeiern des Élysée-Vertrages auch auf Politikbereiche ausdehnte, die bis dahin nicht mit deutsch-französischen Initiativen in Verbindung gebracht worden waren. Dennoch: Auch wenn die internationale Kulturpolitik, anders als in Frankreich, in Deutschland nicht als nationale Aufgabe ersten Ranges angesehen wird, gibt es zumindest auf parlamentarischer Ebene eine breite und parteiübergreifende Unterstützung für das Projekt der UNESCO-Konvention. Laut einem von allen Fraktionen des Bundestages verabschiedeten Beschluss müsse es das Ziel

sein, in der Konvention „Mindestanforderungen der Kulturverträglichkeit völkerrechtlich bindend [festzuschreiben] und kulturpolitische Maßnahmen als nicht per se handelspolitisch unerwünschte Hemmnisse und Diskriminierungen“ einzustufen.⁹

Das deutsch-französische Bündnis bezüglich der UNESCO-Konvention ist zu einem erheblichen Teil ein Zweckbündnis, das durch übergeordnete Interessen bilateraler Koalitionspolitik möglich wurde. Seine Wirkung konnte es nur vor dem Hintergrund der langjährigen Lobby-Arbeit der frankophonen Staaten entfalten. So hat sich die Internationale Organisation der Frankophonie (OIF) vehement für eine Konvention zur kulturellen Vielfalt eingesetzt und reklamiert die Aufnahme von Verhandlungen in der UNESCO zu Recht als Erfolg ihrer Arbeit.¹⁰

Auf der anderen Seite verfolgen die USA Interessen, die mit denen der großen Medienkonzerne nahezu deckungsgleich sind. Nach dem Austritt aus der UNESCO im Jahr 1984 wurde Washington erst im Oktober 2003 wieder Mitglied – gerade rechtzeitig, um in die Konventionsverhandlungen eingreifen zu können. Den USA geht es dabei neben einer möglichst weitgehenden Durchsetzung der Meistbegünstigungsklausel und einer Beschränkung nationaler Subventionen vorrangig darum, kulturelle Dienstleistungen und Produkte, die über digitale Medien verbreitet werden, in Zukunft explizit von protektionistischen Maßnahmen einzelner Länder auszunehmen. Seit einigen Jahren schließt Washington bilaterale Handelsabkommen¹¹, in denen sich beide Seiten dazu verpflichten, den Freihandel in diesem Bereich zu garantieren.¹² Aus der bundesweiten Koalition zur kulturellen Vielfalt kam daher im Herbst 2004 der Vorschlag, das „Prinzip der technologischen Neutralität“ im Konventionstext festzuschreiben. Danach soll der Schutz kultureller Güter vor Liberalisierungsmaßnahmen unabhängig von ihrem Übertragungsmedium gesichert werden.

Kernpunkte der Verhandlungen

Der Verhandlungsverlauf ist von einem scheinbaren Paradox geprägt: Zum einen gibt es unter den verhandelnden Staaten einen Konsens über den größten Teil des Konventionsentwurfs vom Sommer 2004. Alle Mitgliedstaaten der UNESCO, also auch die USA, akzeptieren damit die erstmalige und bereits sehr weitgehende Kodifizierung des Schutzes der kulturellen Vielfalt im Völkerrecht. Auf der anderen Seite wird ein intensiver Streit über die Auswirkungen der künftigen UNESCO-Konvention auf andere bereits bestehende internationale Verträge geführt. Im Kern geht es hierbei um das Verhältnis der Konvention zu den Liberalisierungsbeschlüssen der Welthandelsorganisation (WTO).

Bereits seit gut einem Jahr nach Verhandlungsbeginn gibt es weitgehende Übereinstimmung über den Konventionsabschnitt, in dem die Vertragsstaaten auf ihr „hoheitliches Recht“ hinweisen, „Maßnahmen zu ergreifen, um die Vielfalt kulturellen Ausdrucks auf ihrem Staatsgebiet zu schützen und zu fördern“¹³. Darüber hinaus findet sich das Grundanliegen der Initiatoren der Konvention im Entwurf der Präambel wieder, in dem die Doppelnatur der Kultur als öffentliches und handelbares Gut unterstrichen wird. Sollten diese beiden Prinzipien im Rahmen der Konvention von den Mitgliedstaaten bestätigt werden, dann hätten die Konventionsbefürworter bereits den Kern ihres Anliegens durchgesetzt: die Überzeugung, dass kulturelle Güter untrennbar verbunden sind mit dem geographischen Raum, in dem sie entstanden sind. Um kulturelle Vielfalt zu erhalten, müssen die Staaten oder die entsprechenden regionalen und lokalen Körperschaften in dieser Perspektive über die rechtlichen Grundlagen verfügen, um den Künstlern und Kulturschaffenden eine ökonomische Basis für ihre Arbeit garantieren zu können. Im Grundsatz ist hier in den Verhandlungen Einigkeit erzielt worden.

Zugleich wird dieser Konsens durch einen erheblichen Konflikt relativiert, der sich im Wesentlichen auf das Verhältnis zwischen der künftigen Konvention und den handelspolitischen Regeln der WTO bezieht. Mit anderen Worten: Es geht darum, welche Bindungswirkung der Konvention zugestanden werden soll. Zum Ausdruck kommt dieser Streit etwa in der Frage, ob die Vertragsstaaten auch die Filmindustrie und andere audiovisuelle Medien in Entwicklungsländern in der gleichen Weise fördern dürfen wie ihre jeweilige inländische Industrie. Die USA argumentieren, dass dies gegen die Meistbegünstigungsklausel des GATS verstoße, da es sich um eine Präferenzbehandlung einer bestimmten Ländergruppe handle. Laut GATS müssen derartige Vorteile jedoch auch allen anderen GATS-Mitgliedern offen stehen.¹⁴ Darüber hinaus ist nicht zu übersehen, dass dieser Passus der Konvention in direktem Widerspruch zu den bilateralen Freihandelsabkommen der Amerikaner steht.

Der bei weitem wichtigere Konflikt jedoch betrifft Artikel 19 des Konventionsentwurfs, der das Verhältnis zwischen der Konvention und anderen völkerrechtlichen Instrumenten zum Gegenstand hat. Konkret geht es um die Frage, welchen Regelungen in einem Konfliktfall zwischen UNESCO-Konvention und GATS Vorrang gegeben werden soll. Während der Verhandlungen der Expertenkommission konnte hier kein Ergebnis erzielt werden, so dass zwei Optionen in den Entwurf übernommen wurden. In der ersten Variante (Option A) wird den Bestimmungen der Konvention Vorrang gegenüber anderen „existierenden internationalen Instrumenten“ eingeräumt, in der zweiten, „amerikanischen“ Variante (Option B) wird dies ausdrücklich ausgeschlossen. Auch im Verlauf der ersten zwischenstaatlichen Expertenkonferenz im September 2004 konnte dieser Konflikt nicht ausgeräumt werden, und es ist zu erwarten, dass der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen in wesentlichem Maß

von der Lösung dieses Streits abhängen wird. Dabei geht es weniger um einen völkerrechtlichen Konflikt. Die GATS-Regeln zwingen keinen Staat, seinen nationalen Markt auf dem Sektor audiovisueller Dienstleistungen zu liberalisieren. Vielmehr steht die Sorge im Vordergrund, dass die USA durch massiven (handels-)politischen Druck zum Beispiel Entwicklungsländer veranlassen könnten, ihre Märkte in der Hoffnung auf Kompensationen etwa in der Agrarpolitik zu öffnen.

Perspektiven

Es ist nicht auszuschließen, dass sich der Grundkonsens über eine erstmalige Verankerung des Schutzes der kulturellen Vielfalt in einem völkerrechtlichen Dokument als Pyrrhussieg der Initiatoren der Konvention erweist. Die angeführten Punkte enthalten in dieser Hinsicht unterschiedliches Risikopotenzial. In der Frage der Verbindung der Konvention zu anderen Rechtsinstrumenten wird es kaum zu einer Annäherung Washingtons an die Option A kommen. Frankreich, Kanada und andere Staaten werden sich schließlich vor die Entscheidung gestellt sehen, ob sie dann weiterverhandeln oder die Konvention dennoch zum Oktober 2005 zum Abschluss bringen wollen. Gerade die Befürworter der Konvention stehen unter einem erheblichen Druck, die Verhandlungen bis zur kommenden Generalkonferenz der UNESCO im Herbst abzuschließen. Sollte dies nicht gelingen, gingen automatisch zwei weitere Jahre ins Land, bevor ein überarbeiteter Text auf der nächsten Generalkonferenz (die alle zwei Jahre zusammentritt) verabschiedet werden könnte. In dieser Zeit könnten die USA eine Reihe weiterer bilateraler Freihandelsabkommen mit entsprechenden Klauseln im Kulturbereich abschließen. Der Liberalisierungsdruck wird in den kommenden Jahren auch im Dienstleistungssektor zunehmen, so dass die Uhr gegen die Konventionsbefürworter läuft.

Wie groß die Sorge vor einer derartigen Entwicklung ist, zeigt der von den nationalen Koalitionen zur kulturellen Vielfalt in die Diskussion gebrachte Vorschlag eines Moratoriums, in dem sich die an den Verhandlungen beteiligten Staaten bis zum Inkrafttreten der Konvention dazu verpflichten sollen, keine weiteren Liberalisierungsinitiativen im Bereich von Kultur und audiovisuellen Medien mehr zu unternehmen, sei es im GATS-Rahmen oder durch bilaterale Abkommen. Es ist kein Geheimnis, dass die USA ein solches Moratorium nie unterzeichnen würden. Darüber hinaus ist gegenwärtig noch ungeklärt, ob die Konvention über effiziente Sanktionsmechanismen und eine Streitschlichtungsregelung verfügen wird. Sollte etwa letzteres nicht der Fall sein (wie von den USA angestrebt), könnten Konfliktfälle nur vor ei-

nem WTO-Panel verhandelt werden – nach WTO-Regeln, die sich ausschließlich an Kriterien wie Wettbewerb und Marktöffnung orientieren.

Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass Washington die Konvention unterzeichnen wird, scheint es äußerst unwahrscheinlich, dass die USA den Text auch ratifizieren werden. Nicht auszuschließen ist daher, dass die UNESCO-Konvention den Weg des Kyoto-Abkommens nimmt. Dennoch wäre selbst dies aus Sicht der Befürworter der Konvention ein Fortschritt im Vergleich zum Status quo ante, könnten sie sich doch ab sofort in ihrer Kulturpolitik auf ein völkerrechtliches Dokument beziehen. Seinen vollen Nutzen wird das Abkommen jedoch nur dann entfalten können, wenn es kein zahnlöser Tiger bleibt.

- 1 Vgl. Vorläufiger Entwurf vom Juli 2004 eines Übereinkommens zum Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen (Arbeitsübersetzung), unter: www.unesco.de.
- 2 Vgl. Allgemeine Erklärung der UNESCO zur kulturellen Vielfalt vom 2.11.2001, Artikel 1 und 3, unter: www.unesco.de/pdf/deklaration_kulturelle_vielfalt.pdf.
- 3 Im Jahr 2002 kamen allein 39,7 Prozent der weltweiten Filmexporte aus Amerika. Vgl. dazu Vereinte Nationen (Hg.): 2002 International Trade Statistics Yearbook, Volume II: Trade by commodity. New York 2004.
- 4 Vgl. dazu Communication de la Communauté européenne et de ses États membres à l'UNESCO sur l'avant-projet de Convention de l'UNESCO sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques, 15.11.2004, unter: trade-info.cec.eu.int/doclib/html/120449.htm.
- 5 Vgl. Gemeinsame Erklärung vom 22.1.2003 zum 40. Jahrestag des Élysée-Vertrags, Ziffer 20, unter: www.bundesregierung.de/artikel-,413.463558/Gemeinsame-Erklärung-zum-40-.htm.
- 6 Vgl. die Saarbrücker Erklärung „Kulturelle Vielfalt als Quelle der Kreativität“ vom 21.11.2003 unter: www.bundesregierung.de/Anlage563777/Saarbr%C3%BCcker+Erkl%E4rung.pdf.
- 7 Vgl. dazu *Wolfgang Clement*: Cancún und die Folgen. Zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels. In: Politik und Kultur, 5/2003, S. 1.
- 8 Vgl. dazu Art. XX und XXI des Allgemeinen Übereinkommens vom 15.4.1994 über den Handel mit Dienstleistungen (GATS).
- 9 Vgl. dazu den Antrag der Regierungsfractionen vom 5.5.2004 zur „Schaffung eines internationalen Instruments zum Schutz der kulturellen Vielfalt“, Drucksache 15/3054 des Deutschen Bundestages, der am 23.9.2004 einstimmig angenommen wurde.
- 10 Vgl. dazu das Interview mit dem Generalsekretär der OIF, *Abdou Diouf*: „La francophonie est un catalyseur“. In: „L'Express“, 22.11.2004.
- 11 Dies gilt für die Abkommen mit Chile (2002), Singapur, den Zentralamerikanischen Staaten, Australien (alle 2003) sowie Marokko und der Dominikanischen Republik (2004).
- 12 Vgl. dazu *Ivan Bernier*: The recent trade agreements of the United States as illustration of their new strategy regarding the audiovisual sector. Dezember 2004. Abrufbar unter: www.mcc.gouv.qc.ca/international/diversite-culturelle/eng/pdf/conf_seoul_ang_2004.pdf
- 13 Vgl. dazu Art. 5 des Vorläufigen Entwurfs vom Juli 2004 eines Übereinkommens zum Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen (Arbeitsübersetzung), a.a.O. (Anm. 1).
- 14 Vgl. dazu Art. II GATS.