



Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln

Verena Metze-Mangold

Das UNESCO-Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt:  
Die Magna Charta der internationalen Kulturpolitik  
und ihre Umsetzung in Europa

**Arbeitspapiere  
des Instituts für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

**Heft 246**

**Köln, im Mai 2008**

## **Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie**

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 246: 978-3-938933-50-3

Schutzgebühr 8,00 EUR

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen  
und abgerufen werden unter der Adresse  
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:  
[rundfunk-institut@uni-koeln.de](mailto:rundfunk-institut@uni-koeln.de)  
oder an die u. g. Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie**  
an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a

50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Verena Metze-Mangold

Das UNESCO-Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt:  
Die Magna Charta der internationalen Kulturpolitik  
und ihre Umsetzung in Europa\*

<b>1. Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zur kulturellen Vielfalt innerhalb der Europäischen Gemeinschaft .....</b>	<b>5</b>
1.1. Implementierung des Übereinkommens innerhalb der EU.....	5
1.2. Gemischtes Abkommen – verteilte Kompetenzen – praktische Konkordanz .....	6
1.3. Schutz und Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksweisen .	7
<b>2. Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zur kulturellen Vielfalt im Rahmen der Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft ..</b>	<b>11</b>
2.1. Begriffe sind alles andere als neutral. ....	11
2.2. Paradigmenwechsel durch Kultur – Gestaltung der Globalisierung .....	12
2.3. Das Außenverhältnis und die Verpflichtungen der Europäischen Union .....	13

---

\* Geringfügig überarbeitete Fassung eines Vortrags, den die Autorin, stellvertretende Vorsitzende der Deutschen UNESCO-Kommission, am 27. 2. 2008 zur Öffentlichen Anhörung durch das Europäische Parlament in Brüssel gehalten hat zum Thema: „Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen durch die Europäische Gemeinschaft“.



Verena Metze-Mangold

## **Das UNESCO-Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt: Die Magna Charta der internationalen Kulturpolitik und ihre Umsetzung in Europa**

### **1. Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zur kulturellen Vielfalt innerhalb der Europäischen Gemeinschaft**

Das UNESCO-Übereinkommen ist seit einem Jahr Völkerrecht. Es setzt den Rechtsrahmen für Maßnahmen der Kulturpolitik seiner Vertragsparteien. Maßnahmen der Kulturpolitik liefen ohne das Abkommen Gefahr, als wettbewerbsverzerrend eingestuft zu werden. Das Abkommen basiert auf der Anerkennung der Doppelnatur von kulturellen Ausdrucksformen als Kultur- und Wirtschaftsgut und ist anderen Verträgen nicht untergeordnet (Art. 20).

Die Konvention ist die Antwort auf die verändernde Kraft der Globalisierung für die kulturelle Vielfalt. Sie wurde in Rekordzeit ratifiziert. Als erstes Kulturinstrument im Völkerrecht handelt es sich um die Magna Charta internationaler Kulturpolitik. Die Europäische Gemeinschaft hatte das Abkommen bereits drei Monate zuvor, am 18. Dezember 2006, ratifiziert – als einziger regionaler Wirtschaftsverbund weltweit. Die Entschließung des Rates kam schnell und ist eindeutig. 22 Mitgliedsstaaten haben die Konvention inzwischen ihrerseits ratifiziert, gerade eben Großbritannien.

Die Frage des Kulturausschusses nach der Umsetzung der Konvention innerhalb der EU einerseits und im Rahmen ihrer Außenbeziehung andererseits trifft damit den aktuellen Punkt. Dass Kultur „kein Luxus“ sei, sondern eine europäische „Notwendigkeit“, sagte Kommissionspräsident Barroso bereits im Sommer 2007 in Berlin; er zitierte damit – ausgerechnet – einen Chinesen, Gao Xingjian. Zeit also, unser Haus zu bestellen.

#### **1.1. Implementierung des Übereinkommens innerhalb der EU**

An der Verpflichtung zur Umsetzung der Konvention innerhalb der Europäischen Union kann aus völkerrechtlicher Sicht kein Zweifel bestehen. Der Text des Ratsbeschlusses zur Umsetzung in das Europäische Recht vom 18. Mai 2006 (Amtsblatt vom 25. Juli) weist keine Spur eines Vorbehalts auf. Vielmehr betont die Erklärung der Gemeinschaft bei Hinterlegung des Beitrittsdokuments bei der UNESCO in Paris ausdrücklich die Bindungswirkung der Konvention. Ich zitiere: „Die Gemeinschaft ist durch die Konvention gebunden und wird ihre verpflichtende Umsetzung garantieren“.



Völkerrechtliche Verträge gelten natürlich immer nur nach Maßgabe der Kompetenzen der Vertragsparteien. Bekanntlich sind die Kompetenzen in der Gemeinschaft geteilt. Es handelt sich damit um ein sogenanntes gemischtes Abkommen. Anhang 2 des Ratsbeschlusses ergänzt deshalb – Zitat: „Daraus folgt, dass die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft, die Vertragspartei der Konvention sind, die Bestimmungen der Konvention in ihren gegenseitigen Beziehungen in Abstimmung mit den internen Regeln der Gemeinschaft anwenden – unbeschadet angemessener Abänderungen dieser Regeln“. Damit wird nicht ausgeschlossen, dass die internen Regeln der Gemeinschaft sich in Folge des Beitritts zum Völkerrechtsabkommen ändern können. In der Vertragsstaatenkonferenz der Konvention ist die Gemeinschaft neben den Mitgliedsstaaten vertreten.

Gemischte Abkommen verlangen, dass die Konvention daraufhin geprüft wird, auf welche Gebiete sie anzuwenden ist, wo die politische Entwicklung durch die Gemeinschaft, und wo sie durch die Mitgliedstaaten zu verantworten ist. In den USA hieße es schlicht: „Who is in the driver’s seat?“

### 1.2. Gemischtes Abkommen – verteilte Kompetenzen – praktische Konkordanz

Diese Frage hat Kulturkommissar Figel im Namen der Kommission in seiner Antwort auf die Anfrage der Abgeordneten Hieronymi eindeutig beantwortet. Die Gemeinschaft muss die Bestimmungen der Konvention vollumfänglich anwenden – im Binnenmarkt, in der Wettbewerbspolitik, in der Handelspolitik. Die daraus abzuleitende Notwendigkeit einer zusammenhängenden Politik ergibt sich aus dem EU-Vertrag, Art. 1,3 und 3,2. Sie verlangen nach Kohärenz der einschlägigen Politikfelder – nach innen und in den Außenbeziehungen der EU.

Lässt sich also die Frage der zwingenden Anwendung der Konvention im Binnenverhältnis der EG demnach eindeutig bejahen, so ist die Frage des „Wie“, der Umsetzung, nicht ganz so leicht zu beantworten. Juristisch ist die Überlegung völlig richtig, dass die EG mit der Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens nicht nur Verpflichtungen in ihrem Außenverhältnis eingegangen ist, sondern diese Verpflichtungen gleichsam auch nach innen importierte. In der Gemeinschaft verstärkt das zweifellos die Bezugspunkte für kulturpolitische Grundlagen des gemeinschaftlichen Handelns. Dabei handelt es sich um so genannte „horizontale Rechtsgrundlagen“, die darauf abzielen, die Erfüllung allgemeiner Ziele der Gemeinschaft zu gewährleisten, namentlich die Vollendung des Binnenmarkts. Einer Änderung des EG-Vertrags nach dem Beitritt zur Konvention bedarf es nach Auffassung der Kommission nicht.

Die Politik der EU im Bereich der Regulierung von Kultur- und Medieninhalten ist und bleibt damit in erster Linie Binnenmarktpolitik. Sie wird durch Förderpolitik lediglich ergänzt. Zwar schließt die Gemeinschaft eine künftige Anpassung der internen Regeln nicht völlig aus, sie verweist aber auf Art. 22 der Grundrechtecharta (die besagt, dass die Union die Vielfalt der Kulturen achtet), und auf Art. 151 EG-Vertrag, welcher die Rechtsgrundlage für kulturpolitische Fördermaßnahmen und die Querschnittsfunktion („Kulturverträglichkeitsprüfungsklausel“) für die allgemeinen Ziele der Gemeinschaft darstellt.

Deshalb wird auch die europäische „Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung“ von manchen hinsichtlich der Umsetzung der Ziele und Maßnahmen der UNESCO-Konvention zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen als unbefriedigend angesehen. Nicht ganz zu Unrecht.

Als Referenzdokument wird die UNESCO-Konvention in der «Kulturagenda» lediglich im Abschnitt zu den EU-Außenbeziehungen ausdrücklich erwähnt. Welche Rolle den Bestimmungen der Konvention bei dem erstrangigen strategischen Ziel, der Förderung von „Kultur als Katalysator für Kreativität“, zukommt, bleibt in der Agenda ausgespart. Damit bleibt die Gemeinschaft hinter ihren Möglichkeiten und Verpflichtungen zurück und begibt sich eines neuen politischen Gestaltungsspielraums.

Denn die UNESCO-Konvention entfaltet nicht zuletzt eine zusätzliche Bindungswirkung für die Europäische Gemeinschaft: Im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten ebenso wie im Verhältnis zu den Vertragsstaaten und den Organen des Abkommens – der Konferenz der Vertragsstaaten und dem Zwischenstaatlichen Ausschuss: Es handelt sich um eine doppelte Reziprozität, wenn man so will.

Die Konvention legitimiert das souveräne Recht der Mitgliedsstaaten zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in ihren Territorien durch eine Vielzahl exemplarisch und nicht abschließend genannter Maßnahmen (Kapitel IV der Konvention). Diese Legitimierung konkretisiert substantiell das im EG-Vertrag, Art. 151,4 formulierte Gebot der Rücksichtnahme auf die Kulturbelange der Mitgliedsstaaten bei geteilten Kompetenzen. Über die erzielten Fortschritte ist den Organen der Konvention alle vier Jahre zu berichten. Nach EU-Vertrag sind Rat und Kommission dafür zuständig. Sie haben somit die konzeptionellen und strukturellen Ansätze einer kohärenten Politik der Gemeinschaft zur Umsetzung der Ziele der UNESCO-Konvention für die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu entwickeln.

### 1.3. Schutz und Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksweisen

Nachdem die Bestimmungen der Konvention innerhalb der Europäischen Union Anwendung finden müssen, ist die Frage des Schutzes und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksweisen in den europäischen Rechtssetzungsverfahren auch eine Nagelprobe für die Regulierungsprojekte der Europäischen Gemeinschaft.

Diese Verfahren befinden sich heute in einem völlig veränderten Kontext. Entscheidend ist, dass sich mit den digitalen breitbandigen Technologien die grenzüberschreitende Vermittlung von kulturellen Inhalten mit hoher Dynamik vollzieht. Der vorrangig von nationaler Kultur- und Medienpolitik geprägte „Kulturmarkt“ wird zunehmend international; er ermöglicht eine Vielzahl von neuen Geschäftsmodellen, ohne dass entsprechende Regelungen vorliegen. Das verstärkt den Binnenmarkt in seinen Zuständigkeiten und erhöht den Druck auf Wettbewerb und Handelspolitik. Hier sind nicht die Mitgliedsstaaten, sondern ist die Gemeinschaft zuständig.



Die „praktische Konkordanz“ im Zusammenspiel der Kompetenzebenen, von der Kommissarin Reding im Jahre 2004 mit Blick auf die Kultur- und Medienregulierung im Raum der europäischen Union sprach, wird so zunehmend erschwert. Überall dort, wo sich Kultur durch kulturelle Dienstleistungen manifestiert, befindet man sich alsbald und zunehmend im Wirtschaftsrecht. Wirtschaftsrecht ist im Binnenmarkt bekanntlich vergemeinschaftet. Und das bedeutet, hier geht Gemeinschaftsrecht gegenüber dem Recht der Mitgliedsstaaten vor. Es sitzt im ersten Rang. Oder im Schleudersitz, wie man es nimmt.

Bei geteilten Kompetenzen stellen die Effekte des Zusammenwirkens von Beschleunigung und Komplexität ganz besonders hohe Anforderungen an alle, die für einzelne Regulierungsfragen politisch und administrativ verantwortlich sind. Sie müssen den sich rasant veränderten Gesamtzusammenhang erfassen und die Auswirkungen ihrer Arbeit an Detailregulierungen für den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen qualitativ und quantitativ einschätzen können – also die „Kulturverträglichkeit“ unter den Anforderungen der Konvention im Rahmen der Konvergenz zugleich mitdenken.

Nehmen Sie den heutigen Tag in Brüssel: Da fragt dieser Ausschuss nach den notwendigen Implikationen der UNESCO-Konvention, wenige Räume weiter wird das „Telecom Package“ unter dem Stichwort „Better Regulation“ samt einer europäischen Regulierungsbehörde für elektronische Kommunikation verhandelt, während zeitgleich europäische Rundfunkanbieter eine von ihnen in Auftrag gegebene Studie zur sogenannten Digitalen Dividende der Rundfunkfrequenzen vorstellen und die Lobbyisten fristgerecht an ihren Stellungnahmen zur „Mitteilung über kreative Online-Inhalte im Binnenmarkt“ feilen.

Strittig sind immer die Fragen nach Verfügungsmacht und gesellschaftlicher Organisation im Verhältnis zwischen Kulturindustrie und Kulturpolitik. Unstrittig ist, dass die Regeln der analogen Welt nicht eins zu eins in die digitale Welt übertragbar sind. In den Verhandlungen zur Ausarbeitung der UNESCO-Konvention wurde dieser wesentliche Zukunftstrend klar benannt.

„Kulturelle Vielfalt“ – ich zitiere – zeigt sich „auch in den vielfältigen Arten des künstlerischen Schaffens, der Herstellung, der Verbreitung, des Vertriebs und des Genusses von kulturellen Ausdrucksformen, unabhängig davon, welche Mittel und Technologie verwendet wurden“ (Art. 4,1). Die Frage ist: Sind es international und in der Gemeinschaft dieselben gesellschaftlichen Prinzipien, also Anforderungen an die Gesetze, die uns leiten?

Für die Konvention lässt sich das nicht nur im Hinblick auf das Prinzip der Technologieneutralität (Art. 4,1) eindeutig beantworten. Auch der Grundsatz (5) der Komplementarität der wirtschaftlichen und kulturellen Aspekte und die Verpflichtung der Parteien, die Zugänge zu den kulturellen Ausdrucksformen offen zu halten (Art. 7), betonen ihre Doppelnatur von öffentlichem Gut und Wirtschaftsgut ausdrücklich.

Bei der Anwendung der Konvention in die Umsetzung von Politiken, die durch sie legitimiert sind, müssen sich die Mitgliedsstaaten an das europäische Recht halten. Es kann also nicht so ausgestaltet sein, dass es den Mitgliedsstaaten





die Möglichkeit verbaut, die legitimen Ziele ihrerseits zu verfolgen. Daran ist auch die Kommissionspolitik in ihren Einzelmaßnahmen zu messen.

Als von der Gemeinschaft gezeichnete MAGNA CHARTA hält die Konvention den öffentlichen und den politischen Verhandlungsspielraum in der Europäischen Gemeinschaft offen (und wie bei einem Parallelogramm der Kräfte wird der Handlungsspielraum von der Kraft der Vektoren bestimmt). Sie, verehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier, streiten für diesen Spielraum – ich danke Ihnen im Namen der Deutschen UNESCO-Kommission dafür!

Lässt man die Initiativen der Europäischen Kommission der letzten Jahre im Bereich des politischen Brennpunktes „kreative Inhalte – Medien – Telekommunikation“ Revue passieren, stellen sich eine Reihe von Fragen, die alle auf die Kernfrage zulaufen, ob und inwieweit sich in der Gemeinschaft bereits ein grundsätzlicher Wechsel in der Funktionszuschreibung an Kultur und Medien vollzogen hat, der mit der Konvention nicht vereinbar wäre.

Ich habe Ihnen eine Liste von 10 Fragen an diesen Teilbereich europäischer Politik mitgebracht (siehe Anlage 1), die ich aus Gründen der Zeit nicht einzeln vortrage, die Sie bitte bei Bedarf nachlesen. Aber eine Frage lassen Sie mich doch stellen: Gelten die fünf Eckpunkte noch, die im Wege der Konsultation über das Grünbuch zur Konvergenz 1997 als Normen künftiger Regulierung für Medien und Kommunikation festgehalten worden sind, allen voran das Prinzip, die Ziele der Regelungen und ihre Mittel seien so zu wählen, dass sie technikneutral wirken? Und was bedeutet Technikneutralität im Kontext heutiger Richtlinienvorschläge?

1. Die Regulierung der Übertragungsnetze (network) und die Regulierung der Medieninhalte (content) sind bei der Rechtssetzung zu unterscheiden;
2. die Ziele der Regelungen und ihre Mittel sind so zu wählen, dass sie technikneutral wirken;
3. Vorgaben für die Regulierung der Übertragungsnetze sind zwischen Telekommunikations- und Rundfunkrecht zu vereinheitlichen;
4. die Regelungen der Medieninhalte werden nicht an der Verbreitungsart der Inhalte, sondern an ihrer Wirkung auf den Meinungsbildungsprozess ausgerichtet und abgestuft gefasst, den höchsten Anforderungen muss der Rundfunk als Medium und Faktor gesellschaftlicher Entwicklungen genügen, interaktive Dienste hingegen den geringsten;
5. für die Aufsicht wird ein Einheitsmodell für eine übergreifende Instanz für den Medien- und Telekommunikationssektor empfohlen, soweit die nationale Tradition das erlaubt.

Oberstes Ziel des damit vorgelegten Leitbildes ist es, unaufgebbare Normen zu sichern und zugleich einen flexibleren und zukunfts-offenen Regulierungsrahmen einzuführen.

Ich schließe Teil 1 mit Überlegungen zu Ansätzen einer Kohärenz der Politik in der Europäischen Union. Unter den Bedingungen geteilter Kompetenzen im



Raum der EU und im Kontext der Marktdynamik durch Digitalisierung und Internationalisierung ist die Implementierung eine Gestaltungsaufgabe von hohem Rang:

- Der Rat hat mit seinem Beschluss vom 18. Mai 2006 geprüft, ob die mit dem Beitritt zur Konvention übergebenen Rechte und Pflichten (Kapitel IV, Art. 5 bis 19) durch die horizontalen Rechtsgrundlagen 151,4 und 151,3 EU-Vertrag als Normen der Gemeinschaft umsetzbar sind, und positiv entschieden.
- Diese „horizontalen Rechtsgrundlagen“ (die im wesentlichen kulturelle Fördermaßnahmen legitimieren, allerdings nur, sofern sie zu den allgemeinen Zielen der Binnenmarktpolitik beitragen) müssen also verstärkt in ihrer Querschnittsfunktion genutzt werden, um die Implementierung der Konvention in die allgemeinen Politikbereiche der Gemeinschaft zu gewährleisten. Welche Politikbereiche das sind, hält das Dokument der Hinterlegung der EU-Ratifizierungsurkunde sorgfältig fest.
- Unter Federführung beispielsweise der DG Kultur wären in einer gemischten Gruppe ein Arbeitsplan und Eckpunkte für die Umsetzung der Verpflichtungen aus der Konvention in die einzelnen Politikbereiche zu entwickeln.
- Ergebnis kann ein Eckpunktepapier an den Rat, das Parlament und die Zivilgesellschaft sein.
- Dabei ist auch die Expertise der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen (Art. 11 der Konvention), wobei zu Detailberatungen auch Sachverständige der Welt-Wissenschaftsverbände ex-ante in den Beratungsprozess einbezogen werden sollten. Die von der Deutschen UNESCO-Kommission im April 2007 im Rahmen der Deutschen Ratspräsidentschaft veranstaltete internationale Konferenz „Kulturelle Vielfalt – Europas Reichtum“ hat hierzu zahlreiche Vorschläge vorgelegt.
- Das strukturelle Defizit, das sich durch den veränderten Zuschnitt der Generaldirektionen Kultur/Bildung sowie Informationsgesellschaft/audiovisuelle Medien seit 2004 ergibt, muss durch die koordinierte Zusammenarbeit der einschlägigen Direktionen systemisch überbrückt werden. Der Zuschnitt der geteilten Verantwortungsbereiche Kultur einerseits und Informationsgesellschaft und audiovisuelle Medien andererseits fällt hinter die frühere sinnhafte institutionelle Organisation der Kommission zurück, die gegenüber den neuen Herausforderungen der digitalen Welt auf der Höhe der Zeit war.
- Als Exekutive hat die Kommission die Pflicht, den Organen der UNESCO-Konvention über die Fortschritte in der Umsetzung der Konvention spätestens alle vier Jahre zu berichten (Art. 9). Innereuropäisch könnte der Zeitraum verkürzt werden – im Wege einer Selbstverpflichtung.
- Dem Europäischen Parlament, das mit dem EU-Vertrag von Lissabon neue Initiativrechte hinzu gewonnen hat, wäre gegebenenfalls das Recht zuzubilligen, die Umsetzung der Konvention auf Gemeinschaftsebene sowie die Berichtspflichten der Kommission regelmäßig zu überwachen. Es könnte vorge-

sehen werden, dass dem Parlament die Berichte der Kommission, die turnusmäßigen wie die ggf. durch den Zwischenstaatlichen Rat angeforderten Sonderberichte, vorgelegt werden, bevor sie an die UNESCO in Paris übermittelt werden.

Meine Damen und Herren: Es zeichnet sich ab, dass in diesem Sommer rund 100 Staaten den Beitritt vollzogen haben werden. Das Völkerrecht kennt keinen vergleichbaren Vorgang. Der Europäischen Gemeinschaft eröffnet die vertragskonforme Anwendung des internationalen Rahmenabkommens für Kulturpolitik eine vorher nicht gegebene Chance. Sie schлüge eine Brücke zwischen Wirtschaft und Kultur und eröffnete den Raum für eine abgestimmte politische Gestaltung der Politik der verschiedenen Ebenen in einer Gemeinschaft, die künftig zunehmend von neuen Märkten im Umfeld der „creative industries“ leben soll. Die „Lissabon-Strategie“ könnte damit vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Es geht in der Substanz um prospektive Politik zur Umsetzung der komplexen Wechselwirkungen von Digitalisierung und Entwicklung.

## **2. Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zur kulturellen Vielfalt im Rahmen der Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft**

### 2.1. Begriffe sind alles andere als neutral

Die „Sprache ordnet die Welt“ (Wilhelm von Humboldt), aber Begriffe – so unser Zeitgenosse Enzensberger – sind alles andere als neutral. Wer das bezweifelt, kennt die Entstehungsgeschichte der Konvention nicht, die es erst erlaubt, ihre tatsächliche Bedeutung zu ermessen.

Diese Geschichte ist einerseits eng mit der Geschichte der Welthandelsorganisation verknüpft und andererseits mit dem Erscheinen des UNESCO-Weltberichts unter Federführung des ehemaligen Generalsekretärs Javier Pérez de Cuéllar „Our Creative Diversity“, der auch ein vierzigseitiges Kapitel zur Gefährdung des Medienpluralismus in der Welt enthält. Er erschien 1995, in dem Jahr, zu dessen Beginn das „General Agreement on Trade in Services (GATS)“ in Kraft trat, das Kulturdienstleistungen und den audiovisuellen Sektor dem Handelsrecht unterwarf.

Zeitgleich werden die Medien- und Kommunikationsdienstleistungen in ihrer wachsenden Bedeutung für ihre Volkswirtschaften wahrgenommen. Der Sektor ist in den USA die zweitwichtigste Exportindustrie nach der Luftfahrt. Europa gehört ebenfalls zu den großen Dienstleistungsexporteurern und lebt zunehmend von diesem Wirtschaftszweig, weist aber gegenüber den Vereinigten Staaten in diesem Sektor ein Handelsbilanzdefizit auf, das in den letzten zehn Jahren von einer wachsenden Asymmetrie gekennzeichnet ist.

Kulturelle Ausdrucksformen werden daher seit 12 Jahren in zunehmendem Maß von internationaler Handelspolitik und den bindenden WTO-Handelsregelungen beeinflusst. Das ist in einer globalisierten Welt, die in zunehmendem Maß vom Handel mit kulturellen und medialen Dienstleistungen lebt, kein Wunder. Beispiele dafür, wie Handelspolitik insbesondere audiovisuelle Produktion und Dist-



tribution berührt, mehren sich, seit die Verhandlungen der Welthandelsorganisation sich nicht mehr allein auf den Handel mit Gütern (GATT) oder mit Urheberrechten und Lizenzen (TRIPS) erstrecken, sondern seit über einem Jahrzehnt auch auf jenen mit Dienstleistungen (GATS).

Aber es geht dabei eben nicht nur um Maßnahmen internationaler Handelspolitik, sondern auch um die innerstaatliche Regulierung dieses Sektors. Das berührt die gesellschaftliche Gestaltungshoheit in einem sehr sensiblen Gebiet. Die Doppelnatur des Sektors einschließlich seiner verfügbaren technischen Ressourcen, wie Kabel und Frequenzen, verändert sich in ein ausschließliches Wirtschaftsregime. Die audiovisuellen Medien und Dienste und die Frage ihrer begrifflichen Einordnung sind seit Beginn der internationalen Handelsgespräche, vor allem aber seit Ende der „Uruguayrunde“ zur Liberalisierung des Welt Handels, Teil einer globalen Kontroverse über die Natur dieses konvergenten Sektors. Diese verschärft sich mit seiner wachsenden ökonomischen Bedeutung. Immer öfter treffen Aspekte des physischen und des elektronischen – immateriellen – Produkttransfers durch die Digitalisierung im Handelsrecht zusammen. Ausgefochten wird der Streit im Wesentlichen über Klassifikationsfragen, sie bestimmen, welches Handelsregime Anwendung findet: Die Zuordnung der audiovisuellen und neuen Dienste entweder zu den deregulierten Telekommunikationsdienstleistungen, alternativ ihre Einordnung als „virtual goods“ in das strikte Warenabkommen GATT – sofern es sich nicht ohnehin um Lizenzgeschäfte und damit das Abkommen über handelsbezogenen Aspekte des Urheberrechts, TRIPS, handelt – oder doch als Dienstleistung, für die der weit offenere Freihandelsvertrag GATS in Frage kommt. Allerdings beschränkt der GATS-Vertrag Ausnahmen von der Meistbegünstigungsklausel auf lediglich zehn Jahre.

Alle kulturellen Dienstleistungen und der gesamte elektronisch vermittelte Sektor der Kultur unterliegen damit prinzipiell der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu seiner fortschreitenden Liberalisierung. Das hebt jede Möglichkeit zur Regulierung elektronischer Kommunikationsdienste mittelfristig auf. Das ist für Kulturmärkte von besonders schwerem Gewicht. Das Handelsrecht spricht von „imperfekten Märkten“ beim Dienstleistungshandel im Allgemeinen und bei den Kulturdienstleistungen im Besonderen. Ohne die politischen Instrumente eines „Cultural Tool-Kits“ zur Steuerung kultureller Vielfalt gilt das Gesetz „first come, first served“.

## 2.2. Paradigmenwechsel durch Kultur – Gestaltung der Globalisierung

Das hat nicht nur ökonomisch Bedeutung. Medien und Kultur sind schließlich „Vehicles of Values“, sie formen Identität und soziale Kohäsion, unaufgebbare in Zeiten globaler Verflechtungen. Die kulturelle Spannung zwischen individueller Freiheit und sozialer Kohäsion hat ein zentraler Satz des Pérez de Cuéllar Reports vielleicht am schönsten ausgedrückt: „Finally, freedom is central to culture, and in particular, the freedom to decide what we have reason to value, and what lives we have reason to seek. One of the most basic needs is to be left

free to define our own basic needs. This need is being threatened by a combination of global pressures and global neglect“.

Zehn Jahre nach der Globalisierung haben die UNESCO-Mitgliedsstaaten 2005 mit überwältigender Mehrheit durch die Verabschiedung der Konvention reagiert. Das auch als „Kyoto-Protokoll für die Kultur“ in die Literatur eingegangene Abkommen ist von einem Diplomaten hellsichtig als das „erste internationale Instrument zur Gestaltung der Globalisierung“ bezeichnet worden.

### 2.3. Das Außenverhältnis und die Verpflichtungen der Europäischen Union

Im Verhältnis zu Drittstaaten und in ihren Beziehungen zu internationalen Organisationen die Konvention umzusetzen – diese Verpflichtung hat die Kommission mit hohem Tempo in Angriff genommen. Ihre Überlegungen zur Frage der Implementierung sind nicht nur Teil der „Kulturagenda“, die sich in dem dritten strategischen Ziel, der Gestaltung der Außenbeziehungen der Europäischen Union, bekanntlich ausdrücklich auf die UNESCO-Konvention bezieht. Vielmehr hat sie sich insbesondere der Herausforderung der künftigen Kulturkooperationen in den verschiedenen Formen von EU-Partnerschaften, Assoziierungsabkommen und Freihandelsverträgen gestellt und bereits im Mai 2007 hierzu eine erste Argumentation veröffentlicht, die im Februar diesen Jahres fortgeschrieben wurde. Darin sind die möglichen praktischen Formen und die Rahmenbedingungen solcher Maßnahmen des Austausches und der Zusammenarbeit ebenso erläutert wie die enge und konsistente Anlehnung an die Grundsätze und vor allem Begrifflichkeiten der UNESCO-Konvention und der von ihr entwickelten Ziele.

Erst am vergangenen Dienstag hat die Generaldirektion Handel zu einem Treffen mit der Zivilgesellschaft eingeladen, um das „Cultural Cooperation Protocol“ vorzustellen, das den interkulturellen Austausch mit und im Interesse von Entwicklungsländern zum Ziel hat. Das Protokoll dient zugleich als Mittel zur Einführung der audiovisuellen Mediendirektive der EU (AVMS), ein Handwerkszeug, das die Ausweitung und Anwendung der Definition des „Europäischen Werkes“ für audiovisuelle Ko-Produktionen mit Drittstaaten unter bestimmten Bedingungen erlaubt. Der Vertrag wird derzeit allen Verhandlungspartnern präsentiert und hinsichtlich der jeweiligen Gegebenheiten und Strukturen konkret verhandelt. Mit unverhohlenem Stolz wurde mitgeteilt, dass die Verhandlungen mit den 15 CARIFORUM-Staaten abgeschlossen worden sind. Der Abschlussvertrag schließt das Protokoll zur Kulturkooperation ein, das seinerseits zum Ziel hat, die Verhandlungspartner in das Kulturregime der UNESCO-Konvention einzubinden. Mit Ergänzungen wurde das Protokoll auch Korea und Indien übermittelt. Die Kommission legt Wert auf die Feststellung, dass angesichts der starken audiovisuellen Industrien beider Länder der Gesichtspunkt der Reziprozität der Entwicklung von Kulturmärkten bei diesen Verträgen auch für Europa von Bedeutung ist.

Im Interesse der Gleichrangigkeit (Komplementarität) der Ziele und Grundsätze von internationalen Abkommen ist hier ein Modell zu besichtigen. Verblüffenderweise hat die Gemeinschaft jenen bei der Entstehung der Konvention am längs-





ten und kontroversesten diskutierten Artikel 20 auf sich selbst angewandt: Er fordert von den Vertragsparteien, die Bestimmungen der Konvention in allen Vereinbarungen zu berücksichtigen, dabei ihren Prinzipien zu folgen und ihre Maßnahmen – in diesem Fall die Vorzugsbehandlung im Rahmen von Drittstaatenabkommen und die Entwicklungszusammenarbeit – umzusetzen. Dieser ursprünglich im Blick auf die Handelsabkommen der WTO entwickelte Artikel (er bekräftigt, dass bestehende Verträge einzuhalten sind – „pacta sunt servanda“ – zugleich aber auch, dass innerhalb der Hierarchie internationaler Normen die Konvention auf gleicher Stufe mit anderen Verträgen steht) wird nun von der Europäischen Union als Bindungsinstrument zur Gestaltung ihrer Außenbeziehungen genutzt. Das ist gleichbedeutend mit der Ausweitung der Reichweite der Konvention. Die Gemeinschaft trägt damit zugleich Stück für Stück zur Harmonisierung des UNESCO-Konzeptes der kulturellen Vielfalt mit WTO- und EU-Recht bei – durch die Methode des „Reinforcement of Each Other’s Capacities“.

Meine Damen und Herren Parlamentarier: Dass Europa bei den Verhandlungen in der internationalen Kulturorganisation der Vereinten Nationen durch ein Mandat des Rates mit einer Stimme gesprochen hat, war ein Novum für eine wirtschaftliche Gemeinschaft, aber auch ein Novum für die UN-Sonderorganisation (die Kategorie wurde eigens in die Konvention aufgenommen). Bis heute ist die EU die einzige Wirtschaftsgemeinschaft, die den Völkerrechtsvertrag zeichnete und ihre Verpflichtungen umsetzt. Ohne Europa, so befindet die Wochenzeitung „Die Zeit“, bewege sich auf der internationalen Handelsbühne nichts. 80 % der Standards für Produkte und Märkte setzten heute Europa und die USA. Stark sei Europa nur dort, wo es in der Welt einheitlich und mit einer Stimme auftrete. Bisher sei das nur in der Handels- und der Umweltpolitik der Fall. Es sind Bereiche, die unter Rückgriff auf Europas kulturelle und soziale Traditionen Modelle erfolgreich exportieren. Die entscheidende Herausforderung ist also die politische. Die EU habe, so EU-Handelskommissar Peter Mandelson, noch nicht wirklich entschieden, wie sie mit der Globalisierung umgehen solle.

Das war im September letzten Jahres. Das Gefühl täuscht nicht, auch der Beitritt aller 27 EU-Mitgliedsstaaten binnen eines Jahres zur Konvention macht deutlich: Die Magna Charta internationale Kulturpolitik hat einen Paradigmenwechsel eingeläutet: Weg von der Ausschließlichkeit eines Wirtschaftsregimes hin zu einer differenzierten und kulturellen Betrachtung unserer Entwicklung. Aus der Forschung wissen wir: Innovationen entstehen in der Verbindung von Bekanntem mit dem Neuen. Die Aufgabe ist, einen eben so breiten Konsens herzustellen wie jenen, auf dem seit sechzig Jahren die internationale Handelsordnung ruht.

## Öffentliche Anhörung des Kulturausschusses des Europäischen Parlaments

### Anlage 1: Fragenkatalog

- Die Europäische Kommission scheiterte zwar in dem Versuch, mit fünf Richtlinienvorschlägen, die sie 2000 vorlegte, Telekommunikation, Internet und Rundfunk in einem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation zu fassen. Doch sie legte als Ergebnis der umfangreichen Konsultation fünf Eckpunkte für die künftige Regulierung der Konvergenz vor, die breite Zustimmung fanden. Gelten diese Normen noch?
- Die EU hat das „europäische Medienmodell“, das audiovisuelle Dienste in unterschiedlicher Regeldichte für lineare und nicht-lineare Dienste einschließt und als „Content-Richtlinie“ technikneutral angelegt ist, im internationalen Rahmen erfolgreich vertreten und es auf diese Weise auch mit in die UNESCO-Konvention eingebracht (von wo es nun in die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft re-importiert wird). Inwieweit ist dieses Modell derzeit innerhalb der EU durch parallele Vorhaben der Binnenmarkts-, Wettbewerbs- und Industriepolitik sowie der Telekommunikationspolitik in Frage gestellt?
- Erstrecken sich vielfaltsichernde Maßnahmen etwa zur Kultur- und Meinungsvielfalt im Zeitalter von IP-TV und Mobilfernsehen nach Meinung der Kommission auch auf Übertragungswege elektronischer Kommunikation – seien es Kabel oder Frequenzen – und schließen diese in den Gestaltungsspielraum ein?
- Unterläuft die Gemeinschaftspolitik bei der Regulierung der Infrastrukturen für die elektronische Kommunikation das Recht ihrer Mitgliedsstaaten auf Vielfaltsicherung, das die Staaten beispielsweise durch Zuweisung von Frequenzen oder Einspeiseregeln für Rundfunkprogramme in Kabelnetzen ausüben? Anders gefragt: Sind Übertragungswege nach Meinung der Kommission ein Wirtschaftsgut und ein öffentliches Gut?
- Vollzieht sich in der Revision des Telekommunikationsrechts ein Paradigmenwechsel, mit dem große Bereiche der Infrastruktur für elektronische Kommunikation ausschließlich nach wirtschaftlichen Vorgaben reguliert werden sollen? Was bedeutet in diesem Zusammenhang der Begriff „Technikneutralität“ und der Begriff „Diensteneutralität“?
- Welche Rolle spielen bei der Regulierung der Medieninhalte künftig elektronische Angebote von Presse und Radio? Bleibt der Bereich der Presse unreguliert?
- Was bedeuten die Grundsatz der Technologieneutralität und der Entwicklungsoffenheit, den die Eckpunkte der Gemeinschaft wie die Konvention der UNESCO in Hinsicht auf die Dynamik technischer Entwicklungen für Medienanbieter weltweit festschreiben in der Substanz, wenn die Kommission in ihrer Konsultation zu kreativen Online-Inhalten die Bestimmungen der Konvention mit keinem Wort erwähnt?



- Welche Rolle spielen in der Gemeinschaft die Bestimmungen der Konvention über das postulierte Recht der Vertragsparteien, im Rahmen ihrer Kulturpolitik öffentliche Einrichtungen vorzusehen (Art. 6 f), wenn die Kommission ihre Mitteilung von 2001 über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen einer Revision untersieht?
- Wie lässt sich sicherstellen, dass die neuen Formen der Adressierbarkeit bei Klientenverwaltung und Digitalem Rechte Management (DRM) nicht im Interesse von wirtschaftlicher Nutzung die Freiheitsnormen durch sogenannte „proprietäre Systeme“ unterlaufen?
- Muss die Medienkonzentrationskontrolle nach Meinung der Kommission auf der jeweiligen Ebene auch Datennutzungskontrolle einschließen?



ISBN 978-3-938933-50-3  
ISSN 0945-8999