

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG **B**
STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK



Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

Kultur und Bildung

Fischerei

Regionale Entwicklung

Verkehr und Fremdenverkehr

Die Umsetzung der UNESCO
Konvention von 2005 über die
Vielfalt kultureller
Ausdrucksformen
in der Europäischen Union

STUDIE



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE DER UNION
FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

KULTUR UND BILDUNG

**Die Umsetzung der UNESCO Konvention
von 2005 über die Vielfalt kultureller
Ausdrucksformen
in der Europäischen Union**

STUDIE

Dieses Dokument wurde vom Ausschuss für Kultur und Bildung des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

VERFASSER

Germann Avocats (Genf)¹

ZUSTÄNDIGER BEAMTER

Goncalo MACEDO
Fachabteilung B: Struktur- und Kohäsionspolitik
Europäisches Parlament
B-1047 Brüssel
E-Mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

REDAKTIONSASSISTENTIN

Lyna PÄRT

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN
Übersetzungen: DE, FR

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters:
poldep-cohesion@europarl.europa.eu.

Redaktionsschluss: Mai 2010.
Brüssel, © Europäisches Parlament, 2010.

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

¹ Und multidisziplinäres Forschungsteam. Siehe Abschnitt „Research Team“ unter www.diversitystudy.eu.



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE DER UNION
FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

KULTUR UND BILDUNG

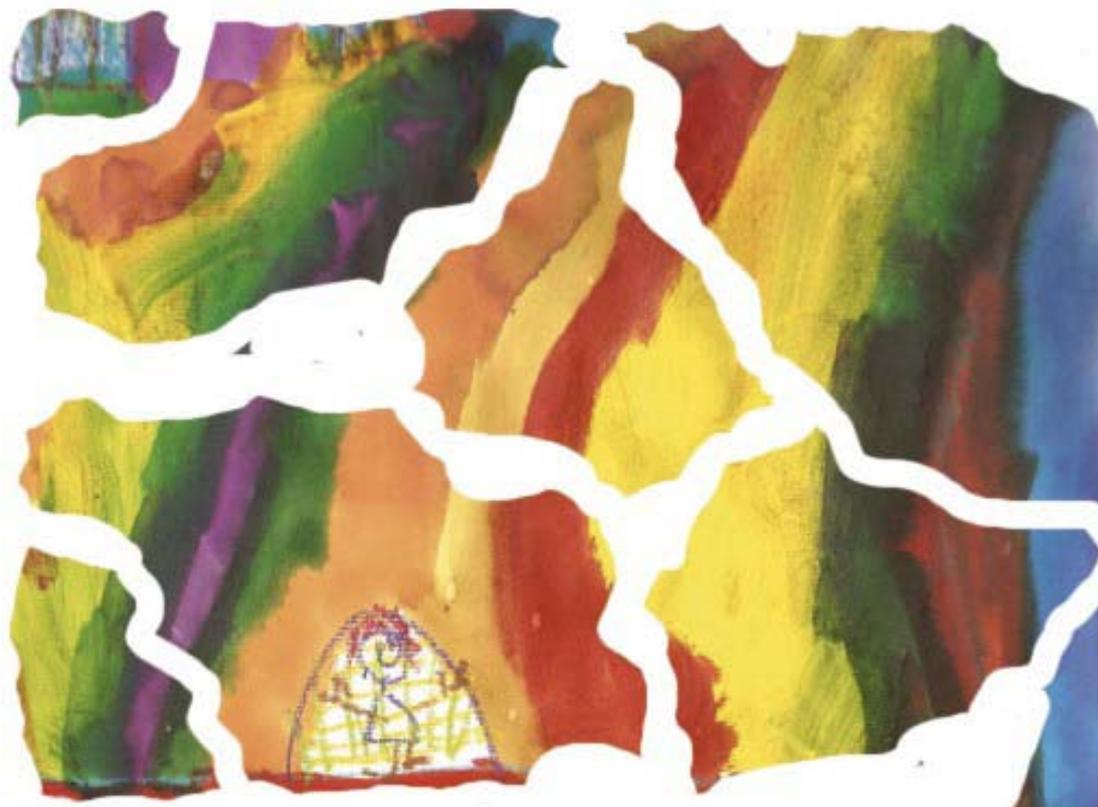
Die Umsetzung der UNESCO Konvention von 2005 über die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in der Europäischen Union

STUDIE

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie vermittelt einen Überblick über den Umsetzungsstand des UNESCO-Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen von 2005. Im Vordergrund stehen jene Bereiche, in denen von der EU erwartet wird, dass sie eine führende oder koordinierende Rolle übernimmt. Die Studie soll Anregungen und langfristige Orientierungen zur Umsetzung des Übereinkommens geben. Dazu werden die in diesem Vertragswerk enthaltenen Verpflichtungen näher analysiert. Die Studie gibt Auskunft über verschiedene Ansätze zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens unter rechtlichen und praktischen Gesichtspunkten und benennt Aufgaben und Maßnahmen, die zur Erfüllung der Zielsetzungen dieses Dokuments beitragen können.

www.diversitystudy.eu



Zeichnung: Elena Sofia

Was die Basis ergründen, schaffen und umsetzen kann

John Lennon sang einst von einer Welt, in der es keine Staaten und keine Religion mehr gibt und alle Menschen in Frieden leben: „Imagine there's no countries / It isn't hard to do / Nothing to kill or die for / And no religion too / Imagine all the people / Living life in peace...“

Eine Welt ohne Staaten und ohne Religion kann man sich nur schwer vorstellen, wohl aber eine Welt, in der Vielfalt herrscht.

Man stelle sich Basisgruppen vor, die zusammenkommen, um den Text des UNESCO-Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen von 2005 zu lesen und zu erörtern. Zunächst werden sie versuchen, dessen Sinn zu ergründen und dabei vielleicht Wörter wie „Kultur“ und „kulturell“ durch „Religion“ und „religiös“ sowie „Politik“ und „politisch“ durch „Nation“ und „national“ zu ersetzen. Nachdem sie sich auf diese Änderungen geeinigt haben, erarbeiten sie vielleicht ein neues Abkommen über die Vielfalt der religiösen, politischen und nationalen Ausdrucksformen. Sie würden dann den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in ein neu geschaffenes Übereinkommen über die menschliche Vielfalt einfließen lassen. Am Ende steht die Umsetzung dessen, was sie geschaffen, erörtert und ergründet haben.

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	6
ZUSAMMENFASSUNG	9
ALLGEMEINE INFORMATIONEN	21
1. ERMITTLUNG DES SACHSTANDS BEI DER UMSETZUNG DES UNESCO-ÜBEREINKOMMENS	23
1.1. Einleitung	23
1.2. Die Umsetzungspraxis in ausgewählten Staaten	24
1.3. Erwartungen der Interessenträger	25
1.4. Bemerkenswerte Tendenzen	27
2. NEUE ANSTÖSSE ZUR UMSETZUNG DES UNESCO-ÜBEREINKOMMENS	29
2.1. Frühzeitige Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten	29
2.2. Kulturelle Vielfalt, geistiges Eigentum und Wettbewerbsrecht	35
2.3. Rolle der Zivilgesellschaft für die Umsetzung des Übereinkommens	45
3. DAS UNESCO-ÜBEREINKOMMEN IN DEN AUSSENBEZIEHUNGEN DER EUROPÄISCHEN UNION	53
3.1. Paradigmenwechsel von den Marktregeln zum gleichberechtigten Zugang zu kulturellen Ausdrucksformen	53
3.2. Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens mit Blick auf die Menschenrechtspolitik	55
3.3. Das UNESCO-Übereinkommen und die WTO: Förderung des Dialogs über die Rechtsbeziehungen	56
3.4. Zwei WTO-Schlichtungsverfahren jüngeren Datums, die die Kulturwirtschaft betreffen	60
3.5. Die Außenhandelspolitik der EU und Protokolle über kulturelle Zusammenarbeit	66
3.6. Kultur- und Entwicklungspolitik: Fallstudie anhand des Förderprogramms für das Filmwesen in den AKP-Staaten	71
4. DAS UNESCO-ÜBEREINKOMMEN IN DEN INTERNEN POLITIKBEREICHEN DER EU	77
4.1. Fragen selektiver staatlicher Beihilfen	77
4.2. Institutionelle Ausgestaltung mit dem Ziel der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens	88
4.3. Der Beitrag des Europäischen Parlaments zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen	94
5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	97
5.1. Fazit	97
5.2. Empfehlungen	100
LITERATURVERZEICHNIS	107

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP	Afrika, Karibik und Pazifik
AVMD	Audiovisuelle Mediendienste (RL)
BuK	Bildung und Kultur
CARIFORUM	Forum der karibischen Staaten
CT	Grundsatz der kulturellen Behandlung
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFAH	European Forum for Arts and Heritage
ETF	Europäische Stiftung für Berufsbildung
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FHA	Freihandelsabkommen
GATS	Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GD	Generaldirektion
GEI	Gericht erster Instanz
GRA	Grundrechteagentur
IG	Informationsgesellschaft
IPR	Rechte am geistigen Eigentum
MFC	Bevorzugte Kultur
MFN	Meistbegünstigung
NT	Inländerbehandlung
OKM	Offene Koordinierungsmethode

- PCC** Protokoll über kulturelle Zusammenarbeit
- R2P** Schutzverantwortung
- RELEX** GD Außenbeziehungen
- SWOT** Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren
- TRIPS** Handelsbezogene Aspekte des Schutzes der Rechte des geistigen Eigentums
- UNCTAD** Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Entwicklung
- UNESCO** Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur
- WIPO** Weltorganisation für geistiges Eigentum
- WTO** Welthandelsorganisation

ZUSAMMENFASSUNG

Kohle und Stahl verlangen nach Kultur

Ist die Kultur für Europa von Belang? Dazu äußerte sich Jean Monnet, einer der Wegbereiter der europäischen Integration, einmal wie folgt: „Wenn ich noch einmal von vorn anfangen müsste, würde ich mit der Kultur beginnen.“ – *„Si c’était à recommencer, je commencerais par la culture.”*²

Die vorliegende Studie vermittelt einen Überblick über den Umsetzungsstand des UNESCO-Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen von 2005. Im Vordergrund stehen jene Bereiche, in denen von der EU erwartet wird, dass sie eine führende oder koordinierende Rolle übernimmt. Die Studie soll der Europäischen Union Hilfestellung und langfristige Orientierung bei der Umsetzung des Übereinkommens geben. Dazu werden die in diesem Vertragswerk enthaltenen Verpflichtungen näher analysiert. Die Studie gibt Auskunft über verschiedene Ansätze zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens unter rechtlichen und praktischen Gesichtspunkten und benennt Aufgaben und Maßnahmen, die zur Erfüllung der Zielsetzungen dieses Dokuments beitragen können.

Die praktische Realisierung des UNESCO-Übereinkommens erfordert neue Initiativen der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft. Das Hauptanliegen muss darin bestehen, die Zersplitterung zu überwinden und Einheitlichkeit anzustreben. Wenn die staatlichen und privaten Akteure die Messlatte sehr hoch ansetzen, werden komplexe Aufgaben zu lösen sein, die einen hohen Einsatz erfordern. Wenn sie nur Minimalziele anstreben, werden sie die Herausforderungen nicht meistern. Bei diesem ungünstigsten Szenario wäre der Weg frei für ein Diktat der Wirtschaftskonzerne zu Lasten der Menschenrechte, der Grundrechte und des Zugangs zur kulturellen Ausdrucksvielfalt. Darüber hinaus würde ein Mittelweg zwischen ehrgeizigen und Minimalzielen nur den Status quo zementieren, wonach sich nur einige reiche und demokratische Sozialstaaten den Luxus der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen leisten können, während die übrige Welt davon ausgeschlossen bleibt.

Mit dem UNESCO-Übereinkommen steht ein neues Rechtsinstrument zur Verfügung, das die Möglichkeit eröffnet, die europäische Integration wesentlich ertragreicher, tiefer und nachhaltiger zu gestalten. In den Außenbeziehungen der Europäischen Union können der echte Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen dazu beitragen, die „Weltintegration“ voranzutreiben und damit für Frieden und soziale Wohlfahrt als lebensnotwendige Ergänzungen einer rein ökonomischen Globalisierung zu sorgen. Sechzig Jahre nach der Schuman-Erklärung verlangen Kohle und Stahl in Europa und der ganzen Welt mehr nach Kultur als je zuvor.

Überblick über die Studie

Unsere Studie ist in fünf Teile untergliedert. In unserer Erhebung zu den Methoden der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens, deren Ergebnisse in Teil I zusammengefasst sind, untersuchten wir traditionelle und neuartige Ansätze zur Bewahrung und Förderung der kulturellen Vielfalt in verschiedenartigen Ländern unabhängig von ihrem Entwicklungsstand. Die Erhebung umfasste: (1) Industriestaaten mit einer starken Kulturwirtschaft wie die EU-Mitgliedstaaten und Kanada; (2) Schwellenländer mit einer

² Jean Monnet, zitiert in Denis de Rougemont tel qu'en lui-même, in Cadmos 33/1986, S. 22.

organisierten Kulturwirtschaft wie China oder Brasilien; und (3) Entwicklungsländer und sehr schwach entwickelte Länder wie Senegal, die über sehr geringe ökonomische Mittel verfügen, um die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern.

Das UNESCO-Übereinkommen ist programmatisch angelegt. Deshalb haben die Vertragsparteien bei der Umsetzung erheblichen Spielraum. Davon ausgehend entwickeln und erörtern wir neue Ideen zur Verbesserung der Qualität dieses Vertragswerks im Zuge des Umsetzungsprozesses (Teil II).

Die Erhebungen und Sekundäranalysen sind Grundlage unserer Beurteilung der Frage, wie die EU das Übereinkommen in den Außenbeziehungen und in ihren internen Politikbereichen angewandt hat (Teil III und IV). Wir untersuchen, ob das UNESCO-Übereinkommen letztlich in der Politik zum Tragen gekommen ist, und erstellen Szenarien für die Auswirkungen in naher Zukunft, um Empfehlungen für weitere Maßnahmen unterbreiten zu können (Teil V).

Teil I: Erhebung auf der Grundlage von Fragebögen und Befragungen

Teil I fasst die Informationen und Meinungen zusammen, die wir mittels Fragebögen und Befragungen von verschiedenen privaten und öffentlichen Akteuren innerhalb und außerhalb der Europäischen Union einholten. Wir nehmen eine kurze Analyse dieser Daten vor, die Aufschluss über den aktuellen Umsetzungsstand geben und den Ausgangspunkt für die zu erwartenden weiteren Maßnahmen bilden.

Der erste Fragebogen ermöglichte die Sammlung juristischer Daten; der zweite erfasste die Umsetzungspraxis aus der Sicht von Vertretern der Zivilgesellschaft, und der dritte betraf die Umsetzung aus der Warte regionaler Organisationen. Zusätzlich führten wir persönliche Gespräche mit Vertretern mehrerer regionaler und internationaler Organisationen.

Die ausgefüllten Fragebögen sind über die Website der Studie allgemein zugänglich: www.diversitystudy.eu.

Teil II: Neue Ideen zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens

Teil II behandelt eine Auswahl neuer Ideen zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens, die zum einen die Außenbeziehungen und zum anderen die internen Politikbereiche der EU betreffen.

Zunächst einmal kann nach Artikel 8 des UNESCO-Übereinkommens „eine Vertragspartei das Vorliegen einer besonderen Situation feststellen, in der kulturelle Ausdrucksformen in ihrem Hoheitsgebiet von Auslöschung bedroht oder ernsthaft gefährdet sind oder aus anderen Gründen dringender Sicherungsmaßnahmen bedürfen“ und können in den so bezeichneten Situationen „die Vertragsparteien alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um ... kulturelle Ausdrucksformen zu schützen und zu erhalten“. Diese Bestimmung kann zusammen mit Artikel 17 als Handhabe für das Vorgehen gegen „kulturellen Völkermord“, die extremste Form der Missachtung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, interpretiert werden. Die ersten Entwürfe des UN-Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords von 1948 enthielten Bestimmungen zur Abwehr von Angriffen auf bestimmte kulturelle Ausdrucksformen mit dem Ziel, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche zu zerstören. Wir wollen dieser Interpretation weiter nachgehen, und zwar unter dem Gesichtspunkt möglicher neuer Ansätze zur frühzeitigen Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten, die auf dem UNESCO-Übereinkommen basieren. Insbesondere werden wir empfehlen, näher zu untersuchen, wie die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen mit der Vielfalt religiöser, politischer und nationaler

Ausdrucksformen zusammenhängt. Wir werden neue Instrumente für die Außenbeziehungen der EU zu Ländern vorschlagen, die es mit humanitären Problemen und Verstößen gegen Minderheiten- und Menschenrechte zu tun haben.

Wir meinen, dass dieser Vorschlag im Rahmen des transatlantischen Dialogs der Gesetzgeber (TLD) erörtert werden sollte, dessen Ziel darin besteht, den politischen Diskurs zwischen europäischen und amerikanischen Gesetzgebern auszubauen und auf ein höheres Niveau zu heben. Die frühzeitige Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten ist ein sehr wichtiges politisches Anliegen, das von Abgeordneten beiderseits des Atlantiks geteilt wird. Dieses Thema ermöglicht es den europäischen Parlamentariern, ihren Kollegen in den USA deutlich zu machen, wie wertvoll das UNESCO-Übereinkommen ist. Im günstigsten Falle könnte ein derartiger Dialog in den USA und gleichgesinnten Ländern einen begrüßenswerten Sinneswandel von der Ablehnung zur Befürwortung dieses Vertragswerks auslösen.

Zweitens erfordern politische Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt ausreichende Mittel. In diesem Zusammenhang analysieren wir, inwieweit die geistigen Eigentumsrechte und das Wettbewerbsrecht zu Chancengleichheit zwischen kulturellen Angeboten aus dem Norden und dem Süden beitragen. Um den Zugang zu kulturellen Ausdrucksformen unterschiedlicher Provenienz zu verbessern, führen wir die Grundsätze „kulturelle Behandlung“ und „bevorzugte Kultur“ ein. Wir untersuchen die mit dem internationalen System zum Schutz des geistigen Eigentums zusammenhängenden Fragen, die sich beim Schutz und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen ergeben, und unterbreiten Lösungsvorschläge. Dabei verweisen wir auch auf die positiven Beiträge des bestehenden Wettbewerbsrechts und eines neuen rechtlichen Rahmens, der auf dem Prinzip der kulturellen Nichtdiskriminierung beruht. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen können für einen besseren Ausgleich zwischen den verschiedenen berechtigten Interessen sorgen. Die Politiker könnten innerhalb der EU ähnliche Ansätze verfolgen, um die Anforderungen der Artikel 6 und 7 des UNESCO-Übereinkommens zu erfüllen und einen besseren Austausch von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Erforderlich ist dazu die Erarbeitung neuer rechtlicher Grundlagen zur Umsetzung der Grundsätze des gleichberechtigten Zugangs, der Offenheit und der Ausgewogenheit laut Artikel 2, Absatz 7 und Absatz 8 bei gleichzeitiger Einhaltung allgemein anerkannter Menschenrechtsübereinkünfte, wie in Artikel 5 vorgeschrieben.

Entwicklungsländer und sehr schwach entwickelte Staaten verlangen von den Industriestaaten, dass sie sich bei der WTO für Anpassungen des patentrechtlichen Schutzniveaus zur Förderung der öffentlichen Gesundheit einsetzen. Nach unserer Auffassung sollten die kulturellen Akteure ähnliche Initiativen im Bereich des Urheberrechts und der verwandten geistigen Eigentumsrechte fordern, um die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern. Für die Beeinträchtigung der kulturellen Vielfalt in der EU wird der Steuerzahler zur Kasse gebeten. Dazu gehören die negativen Folgen von Oligopolen, die ihre Marktmacht missbrauchen, indem sie ein Verhalten an den Tag legen, das man durchaus als kulturelle Diskriminierung bezeichnen könnte.

Bei der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens muss drittens die Zivilgesellschaft eine maßgebliche Rolle spielen, damit dieses Vertragswerk seine Wirkung voll entfaltet. Unser Hauptaugenmerk gilt der Art und Weise, in der diese Rolle zum Tragen kommen kann. Am besten wäre es, wenn sich nichtstaatliche Organisationen (NRO), die bei der Umsetzung des Übereinkommens die Zivilgesellschaft vertreten, mit der gleichen Entschlossenheit und Effektivität politisch engagieren wie die Umweltschutzgruppen, die sich bei der WTO im Rahmen der nichthandelsbezogenen Anliegen für ökologische Belange starkmachten. Diese

Akteure vermochten es, einen spürbaren Einfluss auf die Abfassung und Realisierung internationaler Handelsvereinbarungen und -maßnahmen auszuüben und dabei nichthandelsbezogene Anliegen zu fördern, die mit dem Schutz der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung zusammenhängen. In naher Zukunft müssen ähnliche Akteure auf den Plan treten, um die Rechtsvorschriften und Maßnahmen weiterzuentwickeln und umzusetzen, die auf den Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt im nationalen, regionalen und internationalen Rahmen gerichtet sind. Eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung dieser Ziele ist die Unabhängigkeit von staatlicher und privater Macht. In einem autoritären Regime müssen die NRO vor dem Diktat des Staates geschützt werden. In einer demokratisch verfassten Ordnung sehen sich die NRO mit der wirtschaftlichen Macht von Unternehmen konfrontiert, die eine marktbeherrschende Stellung innehaben. In beiden Fällen untersuchen wir die rechtlichen und politischen Mechanismen, die Vertreter der Zivilgesellschaft in die Lage versetzen, öffentliche Belange zu artikulieren und zu verfechten und dabei ihre Unabhängigkeit zu wahren. Zugleich müssen die NRO transparent und rechenschaftspflichtig sein, was Zusammensetzung, Repräsentativität, interne Entscheidungsprozesse, Lenkungsstrukturen und Finanzierung anbelangt.

Das Beteiligungsmodell des Aarhus-Übereinkommens von 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten kann als Richtschnur für die Umsetzung von Artikel 11 des UNESCO-Übereinkommens auf EU-Ebene dienen.

Diese drei Themenkomplexe verdienen die besondere Aufmerksamkeit der Politiker und der Vertreter der Zivilgesellschaft, die sich im Prozess der praktischen Verwirklichung des UNESCO-Übereinkommens dafür einsetzen wollen, dass die noch vorhandenen Schwachpunkte beseitigt und die Chancen genutzt werden.

Dialog der Interessenträger

Unsere Analyse dieser drei Themenkomplexe beruht auf Primärforschung, die Gegenstand von Teil I unserer Studie ist, und auf Sekundärerhebungen. Wir legten die Analyse hochkarätigen Diskutanten aus wissenschaftlichen Kreisen zur kritischen Bewertung vor, um den Anstoß zu einer breiter angelegten Debatte unter den Interessenträgern zu geben. Die Beiträge dieser Diskutanten wurden per Video aufgezeichnet und auf der Website www.diversitystudy.eu im Abschnitt „Stakeholders’ Dialogue“ öffentlich zugänglich gemacht. Jeder dieser Beiträge liefert einen Ausgangspunkt für die Online-Diskussion über das betreffende Thema im Rahmen eines Blogs. Wir gehen davon aus, dass die Interessenträger unsere Studie lesen und sich die Kommentare der Diskutanten anhören werden, um dann auf unserem Blog ihre eigenen Meinungen zu äußern und auszutauschen.

Teil III: Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens in den Außenbeziehungen der EU

Teil III hat die Außenbeziehungen der EU zum Gegenstand. Behandelt wird die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens mit Blick auf die Menschenrechtspolitik und den internationalen Handel auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene.

In diesem Teil untersuchen wir die Rolle der EU in den jüngsten WTO-Rechtsstreitigkeiten zwischen den USA und China über das GATS- und das TRIPS-Abkommen. Wir stellen fest, dass die EU bei den Schlichtungsverfahren zu Fragen der Kulturwirtschaft die USA in ihrem Vorgehen gegen China unterstützte. Hinter beiden Verfahren standen das Oligopol der großen Hollywood-Filmstudios und ihnen nahestehende Interessengruppen. In einem der Verfahren berief sich China zu seiner Verteidigung auf das UNESCO-Übereinkommen.

Unseres Wissens wurden in Europa keine kulturellen Interessenträger konsultiert, bevor sich die Europäische Kommission dafür entschied, die amerikanische Position zu unterstützen. Nach Erörterung dieser Fälle kommen wir zu dem Schluss, dass die Europäische Union Verfahren einführen sollte, die eine rechtzeitige und ausreichende Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei Entscheidungsprozessen zu WTO-Streitigkeiten gewährleisten, wenn es um Angelegenheiten geht, die in den Anwendungsbereich des UNESCO-Übereinkommens fallen. Eine fundierte Mitarbeit dürfte zu einer wirksameren Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens beitragen.

Wir gehen dann der Frage nach, warum bisher im Rahmen der WTO keine formale Erörterung des UNESCO-Übereinkommens stattgefunden hat. Dabei analysieren wir die Situation und schlagen der EU Strategien vor, um zwischen der UNESCO und der WTO einen Dialog über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen bei internationalen Handelsregelungen in Gang zu setzen.

Zudem untersuchen wir kritisch die Mechanismen der kulturellen Zusammenarbeit und erkunden das Verhältnis zwischen Anliegen der kulturellen Vielfalt und regionalen bzw. bilateralen Handelsvereinbarungen. Die erste konkrete Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens in den Außenbeziehungen der EU war die Aushandlung von zwei Protokollen zur kulturellen Zusammenarbeit, die im Rahmen der Europäischen Kulturagenda erfolgte. Im Jahre 2008 vereinbarte die Europäische Kommission ein erstes Protokoll mit CARIFORUM, und ein Jahr später folgte ein zweites Protokoll mit Südkorea. Zum einen sind diese Protokolle Frühindikatoren dafür, wie die Leitlinien und Zielsetzungen der Kulturagenda mit Leben erfüllt werden können. Zum anderen traten bei diesen Verhandlungen mehrere Problemkreise zutage, die einer weiteren Analyse bedürfen, zumal verschiedene Aspekte des Vorgehens der Europäischen Kommission auf heftige Kritik stießen.

Wir schlagen vor, dass die EU, die Mitgliedstaaten und gleichgesinnte Länder ein plurilaterales Rahmenabkommen abschließen, wenn die EU regionale oder bilaterale Handelsabkommen aushandelt. Plurilaterale Abkommen würden die wesentlichen Inhalte der kulturellen Zusammenarbeit enthalten, die für alle Drittstaaten gelten. Ein solches Dokument könnte beispielsweise TRIPS-plus-Bestimmungen zum Schutz von Urheberrechten mit entsprechenden wettbewerbsrechtlichen Sicherungen verknüpfen. Die EU könnte diesen allgemeinen Rahmen dann je nach Einzelfall mit einem konkreten und klar abgegrenzten Inhalt ausfüllen.

Internationale öffentliche Fördermechanismen sind für die Kulturproduktion im südlichen Teil des Globus von zentraler Bedeutung. Auf der Grundlage einer Fallstudie zum Förderprogramm für das Filmwesen in den AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik) ziehen wir Lehren für die künftige Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des UNESCO-Übereinkommens.

Teil IV: Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens in den internen Politikbereichen der EU

In Teil IV werden stellvertretend für ein Kernproblem, das die Kulturwirtschaft der meisten Staaten betrifft, die Marktanteile von Eigenproduktionen der französischen und südkoreanischen Filmbranche untersucht. In allen EU-Mitgliedstaaten und in den meisten Ländern der Welt erzeugt eine schlagkräftige Marketingmaschinerie eine starke Nachfrage nach kommerziell ausgerichteten Formen und Inhalten, die überwiegend kulturell homogen sind. Das Durchschnittspublikum hat kaum eine andere Wahl, als die kulturellen Ausdrucksformen und die ihnen zugrunde liegende Ideologie zu konsumieren, die ihm von den marktbeherrschenden Akteuren mittels geballter Werbung aufgeboten werden. Je mehr Marktmacht die Anbieter von Kulturgütern besitzen, desto größer ihr Marktanteil. Die Marktmacht des Hollywood-Oligopols einerseits und die selektive staatliche Förderpraxis der EU-Mitgliedstaaten andererseits bewirken heute weithin eine Duopolisierung der verschiedenen Kulturbereiche in Europa. Die Rechte der Künstler und der Konsumenten, die sich diesem Druck entziehen wollen, gilt es zu sichern. Verantwortungsbewusste Politiker sollten neue Regeln erarbeiten, damit die Schöpfer kultureller Ausdrucksformen, die aus dem derzeitigen System ausgeschlossen sind, Chancengleichheit erhalten. Wir betrachten den selektiven Fördermechanismus der Staaten, die „Expertokratie“ und die ausufernde Tätigkeit verschiedener Mittlerinstanzen als Bedrohung dieser Freiheit in Europa. Eine Möglichkeit, dieser Gefahr zu begegnen, sehen wir im System zum Schutz des geistigen Eigentums in Verbindung mit dem Wettbewerbsrecht und den Grundsätzen der kulturellen Nichtdiskriminierung, wie sie in Teil II dargelegt sind.

Des Weiteren legen wir Strategien zur institutionellen Ausgestaltung mit dem Ziel der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens in der Europäischen Union dar. Wir empfehlen eine Bestandsaufnahme der derzeitigen Kompetenzen und der potentiellen Synergien auf der Basis neuer Kooperationsbeziehungen zwischen bewährten Institutionen. Zudem schlagen wir vor, den Weltklimarat (IPCC) als Vorbild für die Schaffung einer neuen Einrichtung zum Erwerb und Austausch von Erkenntnissen zu Maßnahmen und politischen Initiativen im Bereich des Schutzes und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu betrachten. Abschließend regen wir an, weiter der Frage nachzugehen, wie sich das UNESCO-Übereinkommen auf Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der sprachlichen Vielfalt auswirkt.

Teil V: Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Teil V enthält Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Ausschöpfung des bedeutenden Potentials des UNESCO-Übereinkommens in Europa und im Weltmaßstab. Insbesondere unterstreichen wir die Rolle der Zivilgesellschaft als treibender Kraft bei der Umsetzung dieses Vertragswerks.

Langfassung der Studie, Dialog der Interessenträger und Dokumentation

Die Studie liegt in zwei Versionen vor – einer 80 Seiten langen Kurzfassung, die in mehrere Sprachen übersetzt wurde, und einer englischen Langfassung, die eine gründlichere Analyse der Themen in Form von Arbeitspapieren enthält. Beide Versionen können ebenso wie die Ergebnisse unserer Erhebung auf einer Webseite heruntergeladen werden, die der Studie gewidmet ist und noch weitere einschlägige Unterlagen bereithält: www.diversitystudy.eu. Die Website bietet Interessenträgern zudem die Möglichkeit, sich zur Studie zu äußern und Meinungen auszutauschen.

Der Text des UNESCO-Übereinkommens, die Richtlinien für die Umsetzung und andere nützliche Informationen sind abrufbar unter: www.unesco.org/culture/en/diversity/convention

Kernpunkte des Übereinkommens: der Grundsatz der Souveränität und seine Grenzen

Der Mechanismus, der dem UNESCO-Übereinkommen zugrunde liegt, kann als „bedingter Freifahrtschein“ angesehen werden, der es den Vertragsparteien gestattet, Regelungen zu treffen und Maßnahmen zu beschließen und umzusetzen, die auf den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen innerhalb ihres Hoheitsgebiets abzielen (Artikel 5 und 6). Der Grundsatz der Souveränität ist in Artikel 2 Absatz 2 des UNESCO-Übereinkommens verankert. Die Staaten haben nach der Charta der Vereinten Nationen und den Grundsätzen des Völkerrechts das souveräne Recht, Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens zu beschließen. Dieses Recht setzt die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gemäß Artikel 2 Absatz 1 voraus. Es heißt in diesem Zusammenhang: „Die kulturelle Vielfalt kann nur dann geschützt und gefördert werden, wenn die Menschenrechte und Grundfreiheiten wie die freie Meinungsäußerung, die Informations- und die Kommunikationsfreiheit sowie die Möglichkeit der Einzelpersonen, ihre kulturellen Ausdrucksformen zu wählen, garantiert sind.“ Durch die Grundsätze des gleichberechtigten Zugangs, der Offenheit und Ausgewogenheit gemäß Artikel 2 Absatz 7 und 8 werden die Befugnisse der Vertragsparteien in Angelegenheiten der Kulturpolitik weiter eingeschränkt.

Der Grundsatz der Souveränität ist im Falle autoritärer Regime hochproblematisch. Derartige Regime tendieren zumeist dazu, die mit der Souveränität einhergehende Macht anzuwenden und zu missbrauchen und die durch die Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gesetzten Grenzen zu ignorieren. Die Europäische Union muss sich dieser realen Herausforderung stellen, wenn sie in ihren Außenbeziehungen die Ziele des UNESCO-Übereinkommens fördern will.

Es lässt sich argumentieren, dass der Grundsatz der internationalen Solidarität und Zusammenarbeit, wie er in Artikel 2 Absatz 4 formuliert wird, den Staaten aufgibt, sich von einem engstirnigen und nach innen gewandten Souveränitätsbegriff zu lösen. Die internationale Solidarität und Zusammenarbeit sollte darauf gerichtet sein, vor allem Entwicklungsländer und sehr schwach entwickelte Staaten in die Lage zu versetzen, kulturelle Ausdrucksmittel und Kulturindustrien zu schaffen und weiter auszugestalten. Dies muss auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene erfolgen. Nach unserer Meinung sollte die gleiche Interpretation auch für die Grundsätze des gleichberechtigten Zugangs und der Offenheit und Ausgewogenheit gelten (Artikel 2 Absatz 7 und 8). Es heißt dort: „Der gleichberechtigte Zugang zu einem reichen und vielfältigen Spektrum kultureller Ausdrucksformen aus der ganzen Welt und der Zugang der Kulturen zu den Mitteln des Ausdrucks und der Verbreitung stellen wichtige Elemente dar, um die kulturelle Vielfalt zu vergrößern und das gegenseitige Verständnis zu fördern.“ Beschließen die Staaten Maßnahmen, um die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu unterstützen, so sollten sie danach streben, in geeigneter Weise die Offenheit gegenüber anderen Kulturen der Welt zu fördern. Folglich liegt es nicht im Interesse der Europäischen Union, die internationale Solidarität und Zusammenarbeit auf bloße Akte der Wohltätigkeit zu reduzieren.

Der Schutz und die Förderung einer nachhaltigen Vielfalt kultureller Ausdrucksformen im Süden unseres Globus zum Wohle der gesamten Welt erfordert die Ausarbeitung und Anwendung neuer rechtlicher Mechanismen zur Herbeiführung von Chancengleichheit. Politische Instrumente, die auf der direkten Vergabe von Fördermitteln beruhen, bergen die Gefahr, dass die Geber dadurch kulturelle Inhalte beeinflussen können und dass die Empfänger in Abhängigkeit geraten und für Klientelismus empfänglich werden. Insbesondere gilt dies für „gezielte staatliche Beihilfen“, auf die in Teil IV näher eingegangen wird.

Notwendig sind wirksame rechtliche Garantien mit langfristiger Orientierung, damit eine echte Vielfalt kultureller Ausdrucksformen nicht nur einer kleinen Zahl von wohlhabenden und demokratischen Staaten zugutekommt, die gegenüber der übrigen Welt eine gleichgültige oder gönnerhafte Haltung einnehmen.

Artikel 205 bis 207 des AEUV verlangen in Verbindung mit Artikel 21, dass sich die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten lässt, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. Folglich sollten die gemeinsame Handelspolitik und die in der Entstehung begriffene Wirtschaftsverfassung der EU auch im Kultursektor zu einer gerechteren Weltordnung beitragen.³

Überblick über die Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren

Die in der Studie vorgelegten Ergebnisse beruhen auf verschiedenartigen Instrumenten: Datensammlungen, Gesprächen, Fallstudien und Sekundäranalysen. Sie bieten die Möglichkeit, das Potenzial zur Realisierung des UNESCO-Übereinkommens zu untersuchen. Dazu bedienen wir uns einer SWOT-Analyse des Übereinkommens und seiner Umsetzung in der Europäischen Union als strategischem Instrument (SWOT steht für Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren). Es folgt eine Zusammenfassung dieser Analyse.

Stärken

Das UNESCO-Übereinkommen räumt der Mitwirkung der Zivilgesellschaft beträchtlichen Raum ein. In manchen Staaten waren die Vertreter der Zivilgesellschaft in der Erarbeitungs- und Verhandlungsphase bei der inhaltlichen Gestaltung des Übereinkommens tonangebend. Auch das angenommene Vertragswerk bietet gute Voraussetzungen, um die Zivilgesellschaft zur Triebkraft bei der praktischen Realisierung werden zu lassen (Artikel 11).

Daher fordert die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens ein starkes zivilgesellschaftliches Engagement, um das Handeln öffentlicher Interessenträger zu beflügeln und zu legitimieren.

Schwächen

Das dem Übereinkommen zugrundeliegende Prinzip der Souveränität wird in Verbindung mit vagen Formulierungen und einem sehr schwachen Streitschlichtungssystem nicht den Herausforderungen gerecht, denen sich die große Mehrheit der Staaten gegenüberseht, insbesondere in Entwicklungsländern, sehr schwach entwickelten Staaten und solchen mit autoritären Regimen.

Daher müssen öffentliche und private Interessenträger auf internationaler Ebene dafür sorgen, dass dem Grundsatz der Souveränität auf der Grundlage der Menschenrechte und Grundrechte sowie der Grundsätze des gleichberechtigten Zugangs, der Offenheit und Ausgewogenheit eindeutige und präzise Grenzen gesetzt werden.

³ Zur europäischen Wirtschaftsverfassung siehe Christian Joerges, La Constitution européenne en processus et en procès, *Revue Internationale de Droit Économique* 2006, S. 245 bis 284: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>.

Chancen

Das Übereinkommen enthält anregende Aussagen und fordert die öffentlichen und privaten Interessenträger auf, in rechtlichen und politischen Fragen Kreativität zu beweisen. Zusammen mit der Entwicklung im Umweltrecht kann der von Handelsregelungen ausgehende Druck eine stimulierende Dynamik zwischen Idealismus und Realismus erzeugen. Dies wird der Umsetzung des Vertragswerks sehr förderlich sein. Überdies kann das Übereinkommen zu einem Baustein für ein internationales Rechtsinstrument zum Schutz und zur Förderung der „menschlichen Vielfalt“, zur frühzeitigen Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten werden. Dieses Instrument kann in den Außenbeziehungen der EU zum Einsatz kommen.

In den internen Politikbereichen der EU eröffnet das Übereinkommen die Möglichkeit, die Integrationsbemühungen nachhaltiger zu gestalten. Das Dokument kann spürbar zur Vertiefung des Zusammenhalts beitragen. Es eignet sich gut als Gestaltungsinstrument zur Maximierung des Wohlstands und zur Beilegung von Spannungen, die sich aus der Vielfalt der kulturellen, ethnischen, religiösen und nationalen Ausdrucksformen in Europa und in der übrigen Welt ergeben.

Die Interessenträger müssen daher der effektiven Umsetzung von Artikel 7 und 8 des UNESCO-Übereinkommens, die den Zugang zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen und deren radikalste Verweigerung behandeln, besondere Aufmerksamkeit widmen. Wenn sie dabei Erfolg haben, kann sich das Übereinkommen als bedeutsames internationales Vertragswerk erweisen.

Gefahren

Die Vertragsparteien müssen sich der negativen Auswirkungen des derzeitigen internationalen Systems der geistigen Eigentumsrechte auf die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen bewusst sein, insbesondere auf Märkten, die von Oligopolen, d. h. großen Konzernen mit einer kollektiven marktbeherrschenden Stellung, dominiert werden.

Wenn die Vertragsparteien es versäumen, das einschlägige Wettbewerbsrecht entsprechend zu nutzen, und sie die von den Unternehmen praktizierte systematische kulturelle Diskriminierung nicht beseitigen, wird sich am heutigen Missverhältnis beim Austausch von kulturellen Gütern und Dienstleistungen nichts ändern. In diesem Falle stehen die Zugangsverpflichtungen in Artikel 7 nur auf dem Papier.

Nach Artikel 6 müssen die Vertragsparteien juristische Sicherungen einbauen, damit dem Staat keine Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden, die sich der gerichtlichen Kontrolle entziehen und gegen die Meinungsfreiheit verstoßen. Wir erachten die gezielte Vergabe staatlicher Beihilfen als riskante Praxis, die eine verdeckte Zensur begünstigt und den Unternehmergeist im kulturellen Bereich hemmt.

Sollte es nicht gelingen, das Übereinkommen so umzusetzen, dass seine Gestaltungsmöglichkeiten voll zum Tragen kommen, kann sich dies negativ auf die Bemühungen um eine nachhaltige europäische Integration auswirken, vor allem in Zeiten einer wirtschaftlichen und politischen Krise.

Ohne die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Politiker, die für die praktische Umsetzung des Übereinkommens sorgen, läuft dieses Instrument Gefahr, zum Gegenstand von Sonntagsreden in wohlhabenden und demokratischen Sozialstaaten zu verkommen und schließlich für alle Vertragsparteien nur noch auf dem Papier zu bestehen.

Die Sachwalter kultureller Vielfalt müssen sich daher einer engen Auslegung des Anwendungsbereichs des UNESCO-Übereinkommens widersetzen. Sie müssen private und öffentliche Akteure im Kultursektor und darüber hinaus mobilisieren, damit dieses Instrument wirklich mit Leben erfüllt wird. Nicht zuletzt müssen sie alles daran setzen, um die bisher auf nationaler und regionaler Ebene getroffenen Regelungen und Maßnahmen weiter auszugestalten.

Drei Generationen des rechtlichen und politischen Diskurses über kulturelle Vielfalt

Es sind drei Generationen des Diskurses über Maßnahmen und Rechtsvorschriften auszumachen, die für den Anwendungsbereich des UNESCO-Übereinkommens von Belang sind. Nach Artikel 3 findet das Übereinkommen „Anwendung auf die Politik und die Maßnahmen, die die Vertragsparteien im Zusammenhang mit dem Schutz und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen beschließen“. Der Anwendungsbereich muss in Verbindung mit Artikel 1 und 2 hergeleitet werden, in denen die Ziele und leitenden Grundsätze des Übereinkommens dargelegt werden.

Historisch gesehen basierte der Diskurs der ersten Generation auf einem vorwiegend ethnozentrischen Verständnis, bei dem der Schutz und die Förderung des Konzepts der „kulturellen Identität“ im Vordergrund standen. Angesichts des spektakulären Ausbaus des multilateralen Handelssystems im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts wurden sich kulturelle Interessenträger in verschiedenen Ländern der Notwendigkeit bewusst, ihre Kräfte zu bündeln, um die neuen Herausforderungen zu meistern. Die Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO) traten 1995 in Kraft. Während der Verhandlungen, die diesen Verträgen vorausgingen, gelang es den kulturellen Interessenträgern nicht, eine „kulturelle Ausnahme“ durchzusetzen. Eine solche Klausel hätte die Kultur vom Anwendungsbereich der Regelungen zur schrittweisen Liberalisierung des Handels mit Waren und Dienstleistungen und zu den handelsbezogenen Aspekten der geistigen Eigentumsrechte (GATT, GATS und TRIPS) ausgenommen.

Der Erfolg im Sinne der Berechenbarkeit und Durchsetzbarkeit des WTO-Rechts bewirkte eine tiefgreifende Veränderung des Schlichtungsmechanismus, der 1948 bis 1994 für das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) galt. Die neuen Gegebenheiten dürften zu einem Strategiewechsel bei den kulturellen Akteuren beigetragen haben, der zum Diskurs der zweiten Generation führte, dessen Kerngedanke die „kulturelle Vielfalt“ war. Die kulturellen Interessenträger reagierten auf die unmittelbaren Gefahren mit der Erarbeitung neuer Regelungen. Der Prozess begann mit einer „weichen“ Maßnahme in Form einer Erklärung über die kulturelle Vielfalt, die 2000 unter der Ägide des Europarates angenommen wurde. Bei der UNESCO folgte 2001 eine ähnliche Erklärung, der sich dann 2005 ein Übereinkommen mit größerer Rechtswirkung anschloss. Obwohl es bereits viel früher zu verschiedenen Diskursen über die kulturelle Vielfalt gekommen war, verliehen ihnen erst die neuen multilateralen Handelsregelungen die notwendigen Impulse, die zur Umwandlung in zunehmend präzise formulierte Rechtsnormen führten.

Derzeit erleben wir das Aufkommen von rechtlich und politisch orientierten Ideen und Initiativen der dritten Generation. Die anbrechende neue Ära eröffnet die Möglichkeit, für die Sache der Kultur neue Verbündete zu gewinnen, denen der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Minderheitenrechte sowie die Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten am Herzen liegen. Das Übereinkommen in seiner heutigen Form zielt auf Beiträge ab, die den Menschenrechten und Grundfreiheiten konkrete Gestalt verleihen – zum einen durch die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen und zum anderen durch die Einschränkung des Grundsatzes der Souveränität.

Umsetzung als „Verfolgung politischer Entwicklungen“

Nach Ansicht der Europäischen Kommission ist „die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens innerhalb der EU eigentlich keine gesetzgeberische Tätigkeit, sondern vielmehr die Verfolgung innen- und außenpolitischer Entwicklungen, die in konkreten Fällen die Form gesetzgeberischen Handelns annehmen kann.“ (Antwort der EU-Kommission auf Frage 4 der Erhebung bei den regionalen Organisationen unter www.diversitystudy.eu). Dieses Verständnis eröffnet Möglichkeiten zu neuem kreativen Denken unter politischen und rechtlichen Gesichtspunkten, das über ein statisches und formalistisches Herangehen hinausreicht. Das UNESCO-Übereinkommen bietet alle Voraussetzungen, um die Gesetzgeber und Politiker zur Suche nach neuartigen Lösungen zu motivieren, mit denen sie den zentralen gesellschaftlichen Anliegen ihrer Wähler in puncto Identität und Vielfalt Rechnung tragen können. Das Übereinkommen erfasst diese Fragen unter kulturellem Blickwinkel. Der beträchtliche Wert dieses Vertragswerks liegt aber darin, dass es Anregungen und Orientierungen für einen künftigen rechtlichen Rahmen enthält, der den Reichtum aus der Vielfalt der religiösen, politischen und nationalen Ausdrucksformen verwerten kann und die Spannungen, die aus dieser Vielfalt stammen, in Schach zu halten vermag.

In der Europäischen Kulturagenda spricht sich die Europäische Kommission in Punkt 4.4 für die „Einbeziehung der Kultur in alle betroffenen Politikbereiche“ auf der Grundlage der Kulturklausel des Vertrags aus: „Im Hinblick auf die externe Dimension wird vor allem der multi- und interkulturelle Dialog sowie der Dialog zwischen den Religionen ins Auge gefasst, um das Verständnis zwischen der EU und ihren internationalen Partnern zu verbessern und mehr Menschen in den Partnerländern direkt anzusprechen. Hier spielt die Bildung, insbesondere im Bereich der Menschenrechte, eine bedeutende Rolle.“

Die Beziehungen zwischen Tibet und China oder zwischen Israel und Palästina sind ein Beleg dafür, wie dringlich es ist, einen solchen Weg gründlich weiter zu erkunden. Der Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen bei Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ebnet den Weg zur Ausarbeitung eines neuen Völkerrechts, das auf den Schutz und die Förderung der menschlichen Vielfalt und die frühzeitige Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten gerichtet ist. Bevor aber an Neubauten zu denken ist, muss das Fundament des bestehenden Gebäudes gründlich verstärkt werden.

Die Europäische Kommission erkennt an, dass sich nach der Verabschiedung der Europäischen Kulturagenda in den Außenbeziehungen der EU ein neuer strategischer Rahmen für die Kultur abzeichnet. In diesem Rahmen wird die Kultur als strategischer Faktor der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung angesehen und nicht nur als Gegenstand gelegentlicher Veranstaltungen oder als Aushängeschild (Antwort der EU-Kommission auf Frage 4.1 der Erhebung bei regionalen Organisationen). Die Kopenhagener Kriterien für den Dialog zwischen der Europäischen Union, dem westlichen Balkan und der Türkei verdeutlichen, wie dieser neue Ansatz auf konkrete Aufgaben anwendbar ist. Die Kommission gibt auch deutlich ihrer Erwartung Ausdruck, dass das UNESCO-Übereinkommen „eine neue Rolle für die Kultur und die kulturelle Vielfalt im Bereich der Global Governance mit sich bringt, gilt es doch als kultureller Grundpfeiler auf globaler Ebene und somit als Spiegelbild für die Erfolge, die Umweltinitiativen und -abkommen auf dem Gebiet des Klimawandels und der biologischen Vielfalt erreicht haben“. (Antwort der Europäischen Kommission auf Frage 11.2 der Erhebung bei den regionalen Organisationen)

Wir teilen diese Zielvorstellung und legen in der Studie verschiedene Lösungsansätze zur Realisierung dieser Bestrebungen in den internen und grenzübergreifenden Beziehungen dar. In den letzten Jahrzehnten hat die dynamische Entwicklung des Umweltrechts zur Schaffung mehrerer Instrumente auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene geführt, wozu auch das Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 1992 gehört. Die Entwicklung im rechtlichen Bereich bewirkte schließlich im Verein mit den jüngsten Herausforderungen, die sich aus dem WTO-Recht für nichthandelsbezogene Anliegen wie die öffentliche Gesundheit ergaben, die Entstehung eines neuen Diskurses über die kulturelle Vielfalt. Aus rechtlicher und politischer Warte besteht bei diesem Diskurs die größte Gefahr darin, dass er letztendlich zu einem nach innen gekehrten Verständnis kultureller Vielfalt als blossen Schutz von kulturellen Identitäten verkümmert. Mit diesem ungünstigsten Szenario vor Augen sollten sich ernsthafte Befürworter der kulturellen Vielfalt nicht die einzigartigen Möglichkeiten entgehen lassen, die eine kreative Auslegung des UNESCO-Übereinkommens eröffnen dürfte.

ALLGEMEINE INFORMATIONEN

Ausschreibungsbedingungen

Die vorliegende Studie geht auf den ausdrücklichen Wunsch des Europäischen Parlaments zurück, über den Stand der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen von 2005 unterrichtet zu werden, namentlich in Bereichen, in denen von der Europäischen Union erwartet wird, dass sie eine führende oder koordinierende Rolle spielt.

Untersuchungsbereich der Studie

Interessenträger und räumlicher Untersuchungsbereich

Entsprechend den Ausschreibungsbedingungen hat die Studie die einschlägigen Fragen zum Gegenstand, die mit der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zusammenhängen, vornehmlich aus der Warte der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten. Da der Umsetzungsprozess die Beteiligung der Zivilgesellschaft erfordert, gingen wir auf die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure ein, ohne das Augenmerk ausschließlich auf die Lage in Europa zu legen.

In Bereichen, die für die Außenbeziehungen der EU von Belang sind, analysierten wir die Lage im Süden unseres Erdballs, genauer gesagt in jenen Regionen und Ländern, zu denen die EU konkrete Beziehungen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, des Handels und der Kultur unterhält.

Da es sich beim UNESCO-Übereinkommen um ein internationales Vertragswerk handelt, befasst sich die Studie mit den Vorgehensweisen, Herausforderungen und Erwartungen in mehreren Ländern und Regionen außerhalb Europas.

Zeitlicher Rahmen

Bei den empirischen Untersuchungen sind unter „nationalem Recht“ zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens innerstaatliche Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsakte und Grundsatzurteile zu verstehen, die in den ausgewählten Ländern vor oder nach dem Inkrafttreten des UNESCO-Übereinkommens erlassen wurden. Als zeitlicher Bezugspunkt in unseren Fragebögen gilt der 1. Januar 2010.

Geltungsbereich der Politik und der Maßnahmen

Die vorliegende Studie bezieht sich auf den in Artikel 3 des UNESCO-Übereinkommens festgelegten Geltungsbereich: „Dieses Übereinkommen findet Anwendung auf die Politik und die Maßnahmen, die die Vertragsparteien im Zusammenhang mit dem Schutz und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen beschließen.“ Unsere Auslegung des Geltungsbereichs steht im Einklang mit den Auslegungsregeln des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge.

1. ERMITTLUNG DES SACHSTANDS BEI DER UMSETZUNG DES UNESCO-ÜBEREINKOMMENS

1.1. Einleitung

Die Recherchen zur Ermittlung des Sachstands versetzten uns in die Lage, wertvolle und aussagekräftige Daten bei Interessenträgern in verschiedenen geografischen Gebieten zu erheben. Die begrenzten Mittel, die für die Studie zur Verfügung standen, verhinderten aber eine tiefgreifende Analyse der Verfahren zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens. Deshalb werden die Ergebnisse unserer Recherchen dazu verwendet, die Analyse zu verdeutlichen und zu ergänzen. Es sind noch weitergehende empirische Untersuchungen erforderlich, um eindeutige Daten zur Umsetzungspraxis in mehreren Dimensionen zu gewinnen.

Die Erhebung der Daten zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens erfolgte über drei verschiedene Fragebögen.⁴ Der erste Fragebogen diente der Sammlung juristischer Daten von nationalen UNESCO-Kommissionen in EU-Mitgliedstaaten und von Anwaltskanzleien in Nicht-EU-Staaten. Gegenstand des zweiten Fragebogens war die Umsetzungspraxis aus der Sicht von Vertretern der Zivilgesellschaft, insbesondere von nationalen Koalitionen für kulturelle Vielfalt. Der dritte Fragebogen erfasste die Situation aus der Warte regionaler Organisationen.⁵ Zur Ergänzung der oben beschriebenen Primäruntersuchungen übermittelten wir einen Fragebogen an zwei weitere Gruppen zivilgesellschaftlicher Organisationen: 1) in Ländern, die zwar das UNESCO-Übereinkommen von 2005 ratifiziert haben, aber nicht in den ersten Datensatz aufgenommen wurden; und 2) in Ländern, die das Übereinkommen noch nicht unterzeichnet und/oder ratifiziert haben. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die angesprochenen Akteure, die Rücklaufquoten und die Auskunftsgewenden.

⁴ Die Recherchen erstreckten sich auf die folgenden Staaten: Ägypten, Aserbaidschan, Brasilien, Bulgarien, China, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Kanada, Kroatien, Portugal, Schweiz, Senegal, Spanien, Tunesien, Ungarn und Vereinigtes Königreich (VK). Die Auswahl wurde anhand räumlicher, politischer und kultureller Kriterien getroffen. Sämtliche ausgefüllte Fragebögen und sonstige Datenbestandteile der Studie sind über die ihr gewidmete Website abrufbar: www.diversitystudy.eu.

⁵ Die folgenden Regionalorganisationen wurden aufgefordert, sich an der Erhebung zu beteiligen: Afrikanische Union, Assoziation karibischer Staaten, Commonwealth-Stiftung, Europäische Kommission, Europarat, Internationale Organisation der Frankophonie, Liga arabischer Staaten, Organisation amerikanischer Staaten und Verband südostasiatischer Staaten.

	Teilnehmende Länder (Auskunftsgebende)		Keine Antwort / Keine Bereitschaft zur Teilnahme	Rücklauf- quote
Zivilgesellschaft	Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Kanada, Kroatien, Schweiz, Senegal, Spanien, VK	10	Brasilien, Bulgarien, China, Irland, Portugal, Tunesien, Ungarn	59 %
Regional- organisationen	Assoz. karibischer Staaten, Commonwealth-Stiftung, Europäische Kommission, ⁶	3	ASEAN, AU, COE, Liga arabischer Staaten, OAS, IOF	33 %
Nationale UNESCO- Kommissionen	Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Spanien, Ungarn	7	Ägypten, Kroatien, Portugal, Spanien, Tunesien, VK	54 %
Anwalts- kanzleien und Beratungsfirmen	Aserbaidshan, Brasilien, China, Kanada, Schweiz, Senegal	6		(100 %)

1.2. Die Umsetzungspraxis in ausgewählten Staaten

1.2.1. Juristische Fragebögen

Die Befragten verwiesen auf die zentrale Rolle der Zivilgesellschaft beim Schutz und bei der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen. Allerdings fehlt es an spezifischen Mechanismen, die der Zivilgesellschaft die Regulierung der Umsetzungspraxis erleichtern würden. In der Frage der institutionellen Koordinierung sind zwei Standpunkte vorherrschend. Ein Teil der Auskunftgebenden ist der Meinung, dass die Maßnahmen zur Gewährleistung einer reibungslosen Kommunikation zwischen den an der Koordinierung kulturpolitischer Maßnahmen beteiligten staatlichen Stellen und Einrichtungen recht gut aufeinander abgestimmt sind. Ein anderer Teil benannte hingegen unzureichende institutionelle Maßnahmen auf staatlicher Ebene, insbesondere beim Dialog zwischen den für Handel und den für Kultur zuständigen Stellen. Als Grund für größere Hemmnisse bei der Umsetzung wurde zumeist eine mangelhafte Ausstattung mit Finanz- und sonstigen Mittel aufgeführt. Insbesondere China verwies auf Probleme bei der Bewältigung des Spagats zwischen dem Schutz der nationalen Kultur und der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung. Mehrere Befragte monierten die unzureichende Unterstützung der Entwicklungsländer.

Die Bemühungen der Staaten, ihre Ziele auf internationaler und regionaler Ebene zu fördern, wurden positiv bewertet. Als bewährte Verfahrensweisen wurden unter anderem genannt: Abkommen über grenzüberschreitende kulturelle Zusammenarbeit; staatliche Finanzhilfen für Projekte, bei denen es um die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen geht; Programme für eine Vielzahl multikultureller Zielgruppen; die Förderung der Mobilität von Kunstsammlungen/Museumsbeständen; und die aktive Beteiligung an internationalen und/oder regionalen Projekten (z. B. am Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs).

⁶ Die Europäische Kommission antwortete im Namen der Europäischen Gemeinschaft.

1.2.2. Fragebögen für regionale Organisationen

Die Befragten bezeichneten die EU als die einzige Organisation, die das UNESCO-Übereinkommen ratifiziert und in ihren Innen- und Außenbeziehungen umgesetzt hat. Dagegen verfügten andere Organisationen über keine Zuständigkeit im Bereich der Kulturpolitik oder waren aufgrund ihrer Stellung als nichtstaatliche Einrichtung nicht befugt, unter ihren Mitgliedern rechtsverbindliche Instrumente zu fördern. Es wurden zwei Hauptprobleme benannt: ein Mangel an internationaler Koordinierung und Förderung des Übereinkommens, und die irriige Annahme, dass das Übereinkommen eine Bedrohung für die Kulturen von kleineren Staaten und/oder Entwicklungsländern darstellt. Die aufgeführten bewährten Verfahren betreffen EU-Aktivitäten auf dem Gebiet der kulturellen Vielfalt, so z. B. geordnete Mechanismen der interministeriellen Konsultation innerhalb der Vertragsstaaten und einen strukturierten Dialog mit der Zivilgesellschaft.

1.2.3. Fragebögen für die Zivilgesellschaft

Die Organisationen der Zivilgesellschaft äußerten sich im Allgemeinen kritisch zur Förderung der Ziele des UNESCO-Übereinkommens durch das jeweilige Land. Allerdings fanden die Aktivitäten Frankreichs und Deutschlands in puncto kulturelle Vielfalt hohe Wertschätzung, da diese Staaten den Dialog mit der Zivilgesellschaft ausdrücklich befürworteten und unterstützen. Als Probleme wurden die folgenden Themenkomplexe genannt: mangelnde Effizienz der innerstaatlichen Verwaltung bei der Koordinierung und Steuerung, institutionelle und finanzielle Hemmnisse, Fehlen konkreter Ziele und Strategien auf politischer Ebene, Untätigkeit des Zwischenstaatlichen Ausschusses (IGC) bei der Abfassung operativer und rechtlicher Leitlinien sowie unzureichende finanzielle Beiträge an den Internationalen Fonds für kulturelle Vielfalt. Darüber hinaus plädieren einige der Befragten für eine Stärkung der Position des IGC und eine Erweiterung der Kompetenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen auf internationaler Ebene. Im Hinblick auf die Außenbeziehungen der EU wird die Meinung vertreten, dass die Praxis der Einbeziehung von Protokollen über kulturelle Zusammenarbeit (PCC) in Handelsgespräche die Ziele des UNESCO-Übereinkommens in Frage stellt. Zu den bewährten Verfahrensweisen gehören die Aufnahme der Grundsätze des Übereinkommens in überseeische Entwicklungsprogramme, die Förderung der Werte einer multikulturellen Gesellschaft auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, internationale Kulturaustauschprogramme und staatliche Maßnahmen zur Entwicklung verschiedener Kulturbereiche.

1.3. Erwartungen der Interessenträger

1.3.1. Juristische Fragebögen

Die Auskunftgebenden brachten durchweg die Erwartung zum Ausdruck, dass die wirksame Umsetzung des Übereinkommens im Bereich der kulturellen Ausdrucksformen zu einem globalen Governance-System auf der Basis einer sektorenübergreifenden Zusammenarbeit führt. Als ungünstigste Prognosen wurden u. a. genannt: Untätigkeit seitens der Politik; Scheitern der internationalen und sektoralen Zusammenarbeit; finanzielle Hemmnisse als Folge der globalen Finanzkrise und unzureichender Beiträge zum Internationalen Fonds. Die Befragten äußerten auch die Besorgnis, dass das Übereinkommen lediglich eine internationale Absichtserklärung bleibt.

Beim günstigsten Szenario standen folgende Kernpunkte im Vordergrund: hinreichende und sinnvolle Unterstützung für die Entwicklungsländer; Ratifizierung in einer Vielzahl von geografischen Gebieten; Aufstockung der internationalen Fördermittel. China sah schon konkret voraus, dass ihm das Übereinkommen als Rechtfertigung dafür dienen könnte, die Einfuhr von „schädlichen kulturellen Gütern und Dienstleistungen“ einzuschränken und Klauseln zum Schutz der kulturellen Sicherheit bei gleichzeitiger Stärkung der kulturellen Souveränität einzubauen.

1.3.2. Fragebögen für regionale Organisationen

Bei der Beurteilung durch die teilnehmenden regionalen Organisationen ergaben sich auffällige Diskrepanzen, insbesondere zwischen der Europäischen Kommission und der Commonwealth-Stiftung. Die Kommission benannte folgende Punkte als Stärken des Übereinkommens: Festlegung eindeutiger Ziele; einheitlicher Rahmen; definitorische Klarheit bezüglich der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen bei kulturellen Gütern und Dienstleistungen. Die Commonwealth-Stiftung meinte, das Übereinkommen sei nicht hinreichend als Entwicklungsinstrument konzipiert und werde von den Interessenträgern nur bedingt verstanden. Beide beurteilten das Übereinkommen positiv als wichtiges Instrument zur Aufwertung der Kultur in internationalen Prozessen der Politikgestaltung. Jedoch befürchtet die Commonwealth-Stiftung, dass das Übereinkommen nicht ausreichend in den einschlägigen sozialen Bewegungen verankert ist und sich unbeabsichtigt als repressives Instrument erweisen könnte, mit dem Mehrheitskulturen zu Lasten der nationalen kulturellen Vielfalt gefördert werden.

1.3.3. Fragebögen für die Zivilgesellschaft

Was die Erwartungen der Zivilgesellschaft anbelangt, gelten durchweg als „günstigste Szenarien“ die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in nationale Integrationsfragen und die Stärkung ihres Einflusses auf die nationale Kulturpolitik. Die Befragten waren sich auch darin einig, dass das Übereinkommen den Rahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit der Kulturwirtschaft in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten bilden und die vorhandenen kulturellen Institutionen (auf nationaler und internationaler Ebene) stärken kann. Sie brachten zum Ausdruck, dass diese Entwicklung vermutlich zu einer größeren Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in der Herstellung, Verteilung und Inanspruchnahme von kulturellen Gütern führt.

Die ungünstigsten Prognosen betreffen vor allem drei Szenarien: Untätigkeit seitens der Politik; fehlende Berücksichtigung der Bestimmungen des Übereinkommens in der nationalen Kulturpolitik und Ausschluss der Zivilgesellschaft aus Verhandlungen über Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens.

Dem Übereinkommen werden im Allgemeinen folgende Stärken zuerkannt: Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Schutz kultureller Identitäten; Impulsgeber für einen sich abzeichnendem normativen Rahmen für eine offensive Kulturpolitik; Erschließung neuer Möglichkeiten für den Kulturaustausch zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern durch die kulturellen Anstöße handelspolitischer Maßnahmen.

Die Auskunftgebenden benannten folgende wichtige Schwachpunkte: Die Nichtumsetzung des Übereinkommens bleibt ohne Folgen; da keine Pflicht zur Umsetzung besteht, ist die Zivilgesellschaft weiterhin auf die Gnade von kurzatmig agierenden Politikern angewiesen. Der letztgenannte Punkt wird noch dadurch verschärft, dass der Zivilgesellschaft nicht genügend Raum gegeben wird, sich in die politische Willensbildung einzubringen.

1.4. Bemerkenswerte Tendenzen

Die Auskunftsgibenden betonten zwar zumeist die zentrale Rolle der Zivilgesellschaft, gingen aber kaum näher auf die Verfahren ein, mit denen ihre Einbeziehung sichergestellt werden sollte. Darüber hinaus wurde eine mangelhafte Koordinierung auf nationaler Ebene als wichtiges Problem ausgemacht. Häufig kam auch die unzureichende Mittelausstattung zur Sprache, die auf minimale Beiträge an den Internationalen Fonds im Zusammenhang mit der jüngsten globalen Wirtschaftskrise zurückzuführen ist. Die Studie förderte auch deutliche Unterschiede zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern in der Bewertung des Übereinkommens zutage. Industriestaaten, insbesondere die EU-Mitglieder, führten Argumente für eine globale Governance und kulturpolitische Maßnahmen auf internationaler Ebene ins Feld. Dagegen zeigten sich die Entwicklungsländer und nichteuropäische Regionalorganisationen darüber besorgt, dass das Übereinkommen als repressives Instrument zur Förderung von Mehrheitskulturen zu Lasten der nationalen kulturellen Vielfalt dienen könnte. Als verbreitete bewährte Verfahren wurden genannt: staatliche Finanzhilfen für Programme mit Bezug zur kulturellen Vielfalt; internationale kulturelle Zusammenarbeit und/oder Austauschvereinbarungen; Mobilität von Künstlern und Sammlungen; ein strukturierter Dialog mit der Zivilgesellschaft.

2. NEUE ANSTÖSSE ZUR UMSETZUNG DES UNESCO-ÜBEREINKOMMENS

2.1. Frühzeitige Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten

2.1.1. Biologische, kulturelle und menschliche Vielfalt

In „Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen“ bezeichnet Hannah Arendt den Völkermord als „einen Angriff auf die menschliche Mannigfaltigkeit als solche..., also auf ein Wesensmerkmal des Menschseins, ohne das wir uns Dinge wie Menschheit oder Menschengeschlecht nicht einmal vorstellen können“. In der Entschließung 96 (I) der UN-Generalversammlung von 1946 heißt es, dass Völkermord „der Menschheit große Verluste in Form von kulturellen und sonstigen Beiträgen dieser Gruppen von Menschen zufügt“.

Mit dem Ende des kalten Krieges kam dann, was die Bestimmungen zur Ahndung dieses „schlimmsten aller Verbrechen“ anbelangt, die UN-Völkermordkonvention effektiv zum Tragen. Dieses Instrument des Völkerstrafrechts enthält jedoch fast keine Regelungen zur Verhütung, geschweige denn zur „frühzeitigen“ Verhütung. Im Dezember 2008 legten Madeleine Albright und William Cohen der US-amerikanischen Regierung den Bericht „Preventing Genocide“ der Genocide Prevention Task Force vor.⁷ Darin werden vergangene Fehlschläge analysiert und Empfehlungen zur Verhütung von massenhaften Gräueltaten und Handlungen zur Vernichtung von Menschengruppen als solchen unterbreitet. Nach unserem Kenntnisstand ist dieser Bericht bisher in Europa auf kein nennenswertes Echo gestoßen. Die Regierung Ungarns verkündete im Juni 2009, dass sie die Absicht habe, in Budapest ein Zentrum für die internationale Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten einzurichten.⁸ Mit dieser Initiative will die ungarische Regierung zur internationalen Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen und dabei den Akzent auf die Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten legen, damit sich eine Präventionskultur ausbreitet. Wenn man einmal von dieser neuen Initiative absieht, die noch in den Kinderschuhen steckt, genießt die frühzeitige Verhütung in Europa anscheinend keine Priorität.

Der Albright/Cohen-Bericht befasst sich hauptsächlich mit dem Beitrag der USA zur Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten. Er geht aber nicht näher auf die frühzeitige Verhütung ein. In diesem Zusammenhang besteht die vornehmste Aufgabe darin, Lösungswege aufzuzeigen, die verhindern, dass die Zivilgesellschaft als Instrument zur Verübung derartiger Verbrechen missbraucht wird. Eine Bestandsaufnahme des einschlägigen rechtlichen Rahmens, der vom traditionellen Minderheitenschutz über das Völkerstrafrecht bis zu den neuesten Entwicklungen bei der „Schutzverantwortung“ („R2P“) reicht, macht deutlich, dass für die frühzeitige Verhütung ein entsprechendes rechtliches

⁷ Siehe Report of the Genocide Prevention Task Force chaired by Madeleine K. Albright and William S. Cohen, „Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers“ unter: www.usip.org/genocide_taskforce/index.html Zu einer kritischen Analyse des Berichts durch verschiedene Wissenschaftler, die sich mit dem Thema Völkermord befassen, siehe Genocide Studies and Prevention, Volume 4, Number 2, Summer 2009. In Kanada veröffentlichte das Institut montréalais d'études sur le génocide et les droits de la personne 2009 im Rahmen des gemeinsam von Roméo Dallaire und Frank Chalk geleiteten Projekts „La volonté d'intervenir“ den Bericht Leadership et action pour la prévention des atrocités de masse: www.operationspaix.net/IMG/pdf/DALLAIRE_Romeo_Mobiliser_la_volonte_d_intervenir_2009-09-22_.pdf

⁸ Siehe Istvan Lakatos / Enzo Maria Le Fevr, Feasibility study for the establishment of the Budapest Centre for the International Prevention of Genocide and Mass Atrocities, Juni 2009, unter: www.mfa.gov.hu/kum/en/bal/foreign_policy/protection_human_rights/bp_nepirtas_megelozesi_kozpont/

Instrumentarium fehlt.⁹ Mehr noch: Das geltende Recht ist unvollständig und zersplittert. Die Staaten und die Zivilgesellschaft benötigen vor allem überzeugende Anreize, um die Vielfalt von Menschengruppen zu schützen und zu fördern. Wir sind der Auffassung, dass menschliche Vielfalt einen neuen „Sozialvertrag“ mit zwingenden Anreizen erfordert, der die Zivilgesellschaft gegen die Aufstachelung zu massenhaften Gräueltaten immunisiert. In diesem Zusammenhang können der Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksweisen eine maßgebliche Rolle bei der Suche nach neuen rechtlichen Mitteln und Wegen spielen, um die menschliche Vielfalt durch ihre kulturellen, religiösen, politischen und nationalen Ausdrucksformen sicherzustellen.

Die Verhinderung von massenhaften Gräueltaten und insbesondere Völkermord dient im Wesentlichen dem Schutz der „menschlichen Mannigfaltigkeit“, wie es Hannah Arendt formulierte. Gruppen von Menschen sind sowohl „Lebewesen“ als auch „kulturelle Wesen“, deren Existenz auf biologischem und kulturellem Wohlbefinden beruht.

Seit 1992 haben wir ein Übereinkommen über biologische Vielfalt und seit 2004 ein Übereinkommen über die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen. Diese beiden Verträge zeugen wohl von einem Paradigmenwechsel, denn es werden nicht länger Uniformität und Überlegenheit idealisiert, sondern Vielfalt und Gleichheit als existentielle Voraussetzungen für die Entwicklung des Lebens und der Kultur auf diesem Planeten anerkannt. Es spricht einiges dafür, dass diese Übereinkommen durch ein drittes internationales Rechtsinstrument vervollständigt werden sollten, das speziell dem Schutz und der Förderung der „menschlichen Vielfalt“ gilt.

Der erste Artikel der Allgemeinen Erklärung zur kulturellen Vielfalt, den die UNESCO am 2. November 2001 verabschiedete, besagt u. a.: „Als Quelle des Austauschs, der Erneuerung und der Kreativität ist kulturelle Vielfalt für die Menschheit ebenso wichtig wie die biologische Vielfalt für die Natur.“ Im UNESCO-Übereinkommen von 2005 heißt es: „Der Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen setzen die Anerkennung der gleichen Würde und die Achtung aller Kulturen, einschließlich der Kulturen von Personen, die Minderheiten oder indigenen Völkern angehören, voraus.“

2.1.2. Kultureller Völkermord als extremste Form der Missachtung kultureller Vielfalt

Der polnische Jurist Raphael Lemkin, der den Terminus „Genozid“ bzw. „Völkermord“ prägte und eine maßgebliche Rolle bei der Annahme und Umsetzung der Völkermordkonvention spielte, plädierte für die Einbeziehung von Handlungen gegen kulturelle Ausdrucksformen, die auf die Auslöschung einer Gruppe als Methode des Völkermords gerichtet sind: „Es dauert Jahrhunderte oder gar Tausende von Jahren, um eine (...) Kultur zu schaffen, aber Völkermord kann eine Kultur mit einem Schlage zerstören – so wie Feuer in einer Stunde ein ganzes Gebäude zerstören kann.“¹⁰

Die ersten beiden Entwürfe der Völkermordkonvention enthielten Bestimmungen zum kulturellen Völkermord. Diese fanden aber keinen Eingang in die Endfassung. Die Gegner einer Aufnahme des „kulturellen Völkermords“ in den Vertrag von 1948 argumentierten,

⁹ Siehe UN-Generalsekretär, Report on Implementing the responsibility to protect, 12. Januar 2009 (A/63/677), unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf?OpenElement>.

¹⁰ The importance of the Convention, p. 1, reel 2, Lemkin Papers, New York Public Library. In Axis Rule in Occupied Europe, Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposal for Redress, Washington 1944, S. 84, wird „kultureller Völkermord“ als eine Methode des Völkermords aufgeführt.

dass der Tatbestand des Völkermords dadurch verwässert würde und dass separatistische Bewegungen ermuntert werden könnten, auf den Zerfall von Staaten hinzuwirken.¹¹

„Kultureller Völkermord“ nach dem Entwurf des Ad-hoc-Ausschusses der UNO von 1948:

Artikel III

[‘Kultureller’ Völkermord]

In diesem Übereinkommen bedeutet Völkermord auch jede vorsätzliche Handlung, die in der Absicht durchgeführt wird, die Sprache, Religion oder Kultur einer nationalen, rassischen oder religiösen Gruppe aufgrund der nationalen oder rassischen Herkunft oder des religiösen Bekenntnisses seiner Mitglieder zu zerstören, wie z. B.:

- 1. Verbot des Gebrauchs der Sprache dieser Gruppe im Alltag oder in der Schule bzw. des Drucks und der Verbreitung von Publikationen in der Sprache dieser Gruppe;*
- 2. Zerstörung oder Verbot der Nutzung von Bibliotheken, Museen, Schulen, historischen Baudenkmalern, Kultstätten oder sonstigen kulturellen Einrichtungen und Gegenständen dieser Gruppe.*

Wir weisen darauf hin, dass sich diese im Entwurf vorliegenden Bestimmungen auf kulturelle Ausdrucksformen geschützter Gruppen beziehen, wie sie in Artikel 4 Absatz 3 des UNESCO-Übereinkommens von 2005 definiert sind, nämlich als „Ausdrucksformen, die durch die Kreativität von Einzelpersonen, Gruppen und Gesellschaften entstehen und einen kulturellen Inhalt haben“.

Im Jahre 2009 stimmte der Schweizer Bundesrat über einen von der Abgeordneten Josiane Aubert eingebrachten Antrag zum Thema „kultureller Völkermord“ (Ethnozid) ab.¹² Sie beantragte die Ausarbeitung neuer Rechtsnormen, um über das Strafrecht den Schutz kultureller Ausdrucksformen vor zerstörerischen Handlungen zu intensivieren, die auf die Vernichtung einer Menschengruppe als solcher gerichtet sind. Die neuen Rechtsnormen sollen die Rechtsstellung der Kultur im Hinblick auf den Schutz von Menschengruppen stärken, die anscheinend zumindest symbolisch hinter der Bedeutung der vom Umweltrecht geschützten Natur zurückbleibt. Die Rechtsnormen wären ein wichtiger Schritt auf dem Wege zu einem neuen internationalen Übereinkommen über die menschliche Vielfalt, und zwar als „zivilrechtliche“ Ergänzung des bestehenden Strafrechts zum Thema Völkermord und massenhafte Gräueltaten. Der Schutz und die Förderung der menschlichen Vielfalt als effektivster Methode zur Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten stützen sich auf den Schutz und die Förderung der biologischen und kulturellen Vielfalt. Der Schweizer Bundesrat lehnte den Vorschlag im September 2009 ab. Doch verlangt dieser erste Versuch danach, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Möglichkeiten der Kultur zur Bewahrung von Menschenleben stärker ins Bewusstsein zu rücken und vollständig auszuschöpfen. In seinen Bemühungen um die Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit anderen Ländern und regionalen Organisationen kann sich das Europäische Parlament dieser Herausforderung mit dem Ziel stellen, für Frieden, menschliche Sicherheit und nachhaltige Entwicklung zu sorgen.

¹¹ Zu einem historischen Überblick über die Verhandlungen siehe William A. Schabas, *Genocide in International Law, The Crimes of Crime*, Cambridge 2009, S. 207-221.

¹² Siehe Conseil National, Motion Aubert Josiane. Prévention des génocides. Combattre les génocides culturels (08.3789), in BO 2009 N 1351, unter: www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4811/306271/d_n_4811_306271_306485.htm.

Vermutlich ist das UNESCO-Übereinkommen dazu geeignet, nachhaltigere Integrationsbemühungen auf regionaler Ebene zu untermauern. Dieses Instrument kann spürbar zur Vertiefung des inneren Zusammenhalts auf nationaler Ebene beitragen, insbesondere im Zusammenhang mit der Steuerung von Migrationsströmen. Es eignet sich gut als Gestaltungsinstrument zur Maximierung des Wohlstands und zur Beilegung von Spannungen, die sich aus der Vielfalt der kulturellen, ethnischen, religiösen und nationalen Ausdrucksformen ergeben. Überdies kann es der Politik unter rechtlichen Gesichtspunkten eine praktische Neuorientierung bei der Realisierung eines nachhaltigeren interkulturellen Dialogs vermitteln.¹³

Durch diesen Ansatz kann sich auch der Kreis der Verfechter kultureller Vielfalt über die traditionellen Interessenträger des Kultursektors hinaus erweitern, indem neue öffentliche und private Akteure hinzukommen, die für Menschen- und Minderheitenrechte eintreten. Andererseits erfährt dadurch womöglich die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen eine inhaltliche Ausgestaltung. Beim günstigsten Szenario findet sie auch die Unterstützung der Zivilgesellschaft und von Staaten, die sich bisher geweigert haben, dem UNESCO-Übereinkommen beizutreten, wie z. B. die USA und Israel. Auf diese Weise kann sich eine juristisch unvoreingenommene Auslegung von Artikel 8 und 17 des Übereinkommens als sehr sinnvolles Instrument für die Außenbeziehungen der EU erweisen.

Wir sind dafür, diesen Vorschlag im Rahmen des Transatlantischen Dialogs der Gesetzgeber (TLD) zu erörtern, der darauf abzielt, den politischen Diskurs zwischen europäischen und amerikanischen Parlamentariern zu befördern und auf ein höheres Niveau zu heben. Der TLD ist die förmliche Antwort des Europäischen Parlaments und des US-amerikanischen Kongresses auf das in der Neuen Transatlantischen Agenda (NTA) von 1995 enthaltende Bekenntnis zur Vertiefung der parlamentarischen Beziehungen zwischen der EU und den USA.¹⁴ Die frühzeitige Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten ist ein sehr wichtiges politisches Anliegen, das von Abgeordneten beiderseits des Atlantiks geteilt wird. Dieses Thema bietet den Mitgliedern des EP die Möglichkeit, ihren Kollegen aus den USA den hohen Wert des UNESCO-Übereinkommens zu verdeutlichen.

2.1.3. Hypothesen zur völkerrechtlichen Ächtung des kulturellen Völkermords

Kann eine geeignete völkerrechtliche Regelung zur Verhütung des kulturellen Völkermords dafür sorgen, dass die vorhandenen Rechtsvorschriften zur Verhütung des physischen und biologischen Völkermords stärker zum Tragen kommen? Systematische Angriffe auf kulturelle Ausdrucksformen können dazu beitragen, dass bei potentiellen Tätern die Hemmschwelle abgebaut wird, die sie davon abhält, die als Opfer ausersehene Gruppe physisch und biologisch zu vernichten. Beispielsweise wurden unter dem Naziregime erst Bücher öffentlich verbrannt, bevor Menschen in Konzentrationslager verschleppt und ermordet wurden. Diese Tatsache entkräftet die Behauptung, dass die Einbeziehung des kulturellen Völkermordes die Bedeutung des Straftatbestands des physischen und biologischen Völkermords verwässern würde.¹⁵

¹³ Vgl. Europarat, White Paper on Intercultural Dialogue - „Living Together As Equals in Dignity“, Straßburg 2008, unter: www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/White%20Paper_final_revised_en.pdf. Siehe auch Patricia Wiater, Intercultural Dialogue in the Framework of European Rights Protection, Straßburg 2010.

¹⁴ Konkret umfasst der TLD die halbjährlichen Treffen von Delegationen des EP und des US-amerikanischen Kongresses sowie eine Reihe von Telekonferenzen zu ausgewählten Themen von gegenseitigem Interesse, mit denen ein ständiger Dialog aufrechterhalten werden soll. Das EP und der Kongress haben zur Koordinierung der TLD-Aktivitäten einen Lenkungsausschuss eingerichtet. Dieser hält auch Verbindung zu den Mitgliedern der Gruppe hochrangiger Beamter (SLG), die von der Kommission, dem Ratsvorsitz der EU und der Regierung der USA benannt werden. Siehe: www.europarl.europa.eu/intcoop/tld/default_en.htm.

¹⁵ Bei den Verhandlungen zur Völkermordkonvention vertraten Kanada, Frankreich, die USA und das Vereinigte Königreich die Ansicht, dass dieses Verbrechen nicht dem physischen Völkermord gleichzusetzen ist, dass es

Wenn klar ist, dass die Verhütung des kulturellen Völkermords zur Verhütung der physischen und biologischen Vernichtung von Menschengruppen beitragen kann, wäre zu überlegen, ob der Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt die Verhütung des kulturellen Völkermords erleichtern können. Der Zusammenhang ist unübersehbar, denn der kulturelle Völkermord ist die extremste Form der Missachtung kultureller Vielfalt.

Neue Hypothesen zur frühzeitigen Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten

Wir unterbreiten die drei folgenden Hypothesen, um Anstöße für die Diskussion über die Schaffung neuer völkerrechtlicher Instrumente zur frühzeitigen Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten zu geben:

- 1) Ein Land, dem die biologische und kulturelle Vielfalt am Herzen liegt, schützt und fördert in der Regel die Vielfalt von Menschengruppen. Dadurch sind Angehörige der Zivilgesellschaft im Allgemeinen weniger für die Parolen von Personen in Führungspositionen empfänglich, die zur Verübung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten große Menschenmassen zu mobilisieren suchen.
- 2) Handlungen des „kulturellen Völkermords“, wie er im Entwurf der Völkermordkonvention von 1948 definiert ist, sind eine Methode zur Beseitigung der Hemmschwelle für die physische oder biologische Vernichtung der als Opfer ausersehenen Gruppe.
- 3) Die Verhütung des physischen und biologischen Völkermords kann effektiver gestaltet werden, indem der Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt durch völkerrechtliche Normen zur Verhinderung kulturellen Völkermords verstärkt werden.

Die Prüfung dieser Hypothesen sollte neue rechtliche Argumente für die Einbeziehung des kulturellen Völkermords in das positive Völkerrecht erbringen.

Diese Hypothesen werfen die folgende Frage auf: Inwieweit ist das Souveränitätsprinzip geeignet, um die gesetzten Ziele zu erreichen? Die Beantwortung dieser Frage erfordert weitere Untersuchungen, bei denen die Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die im UNESCO-Übereinkommen enthaltenen Grundsätze des gleichberechtigten Zugangs, der Offenheit und der Ausgewogenheit im Vordergrund stehen sollten.

Artikel 7 stützt die kulturellen Rechte von Minderheiten auf neuartige und eindeutige Weise. Artikel 8 des UNESCO-Übereinkommens von 2005 bietet zweifelsohne eine neue Orientierung für die Kodifizierung mit dem Ziel, kulturellen Völkermord mit geeigneten völkerrechtlichen Instrumenten zu verhüten.

gesondert behandelt werden sollte und dass eine zu weit gefasste Definition des Völkermords die Konvention ihres Sinns entleeren würde. Wenn man aber das Ziel der Verhütung mit einer strengen Anwendung des Kriteriums des Vorsatzes („Zerstörung geschützter Gruppen als solche“) verbindet, dürfte dies das Argument der Verwässerung entkräften.

2.1.4. Schutz und Förderung der Vielfalt von kulturellen, religiösen, politischen und nationalen Ausdrucksformen

Viele kulturelle Ausdrucksformen, die durch das UNESCO-Übereinkommen von 2005 geschützt sind, fallen auch unter die Rubrik „religiöse Ausdrucksformen“. Zudem sind religiöse Ausdrucksformen häufig mit politischen und nationalistischen Ausdrucksformen verquickt.¹⁶ Wir sind der Ansicht, dass die frühzeitige Verhütung von Völkermord auf dem Schutz und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen basieren sollte. Mit diesem Ziel vor Augen schlagen wir vor, dass das UNESCO-Übereinkommen von 2005, bei dem teilweise das Übereinkommen von 1992 über die biologische Vielfalt Pate gestanden hat, in ein neues internationales Abkommen über die Vielfalt religiöser, politischer und nationaler Ausdrucksweisen umgewandelt wird. Zu diesem Zweck könnten in jedem Land Angehörige der Zivilgesellschaft das vorhandene Instrument zur kulturellen Vielfalt interpretieren und erörtern. Anhand ihres Verständnisses des Übereinkommens könnten sie dann einen neuen Vertrag über religiöse, politische und nationale Vielfalt konzipieren, der als weiterer Baustein zum Schutz und zur Förderung der menschlichen Vielfalt beiträgt.

Eine derartige bürgernahe Initiative „von unten“ könnte als Beitrag zur frühzeitigen Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten fungieren, insbesondere wenn diese von einer Ideologie herrühren, die für bestimmte kulturelle, religiöse, politische und nationale Ausdrucksformen eine Vorrangstellung reklamiert. Überlegenheitsdenken ist gegen Gleichberechtigung gerichtet und stellt Uniformität und Abgrenzung über Vielfalt und „Métissage“ (Mischung).

Zu Beginn der Studie zitierten wir einige Zeilen aus dem Song „Imagine“. Wir meinen, dass die Förderung der „menschlichen Vielfalt“ im Sinne einer „Vielfalt der kulturellen, religiösen, politischen und nationalen Ausdrucksformen“ realistischer und eher erreichbar ist als John Lennons Vorstellung von einer Welt ohne Staaten und ohne Religion, in der alle Menschen in Frieden leben. Nach unserem Konzept für eine basisorientierte Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens wären die Bürger vor Ort dafür zuständig. Ein derartiger Prozess könnte – wo immer er zum Tragen kommt – eine kostengünstige, effektive und nachhaltige Realisierung der Ziele des UNESCO-Übereinkommens bewirken. Das Europäische Parlament könnte als Initiator und Träger einer solchen Nachbarschaftsinitiative in der Europäischen Union fungieren. Dies würde erfordern, dass der Text des Übereinkommens weite Verbreitung findet, damit er gelesen, erörtert, verstanden und weiter ausgestaltet werden kann.

Die Wahrnehmung und die Auslegung von Identitäten und Unterschieden menschlichen Ursprungs beruhen auf „kulturellen Ausdrucksformen“, wie sie im UNESCO-Übereinkommen von 2005 definiert sind. Folglich gründen sich sämtliche Unterschiede mit Ausnahme der biologischen und physischen Unterschiede wie der Hautfarbe auf „kulturelle Ausdrucksformen“ entsprechend der im UNESCO-Übereinkommen vorgenommenen Begriffsbestimmung. Diese „kulturellen Ausdrucksformen“ sind aber auch von Relevanz, wenn es um den Diskurs zur Integration bzw. Ausgrenzung von Menschengruppen auf der Basis von Identitäten und Unterschieden natürlichen Ursprungs geht. Unter diesem Gesichtspunkt kann das UNESCO-Übereinkommen zum Verständnis der komplexen Realität der Differenzierung von Menschengruppen zum Zweck der Ausarbeitung neuer Verhaltensregeln beitragen. Damit wäre es möglich, Unterschiede zu überbrücken und zugleich die menschliche Vielfalt als Quelle kulturellen und natürlichen Wohlstands und als wertvolles Gut für die Menschheit zu bewahren.

¹⁶ Das Minarett ist ein Beispiel für eine derartige Ausdrucksform, siehe Christophe Germann, La diversité humaine à l'appel du minaret, in Le Courrier, 8. Dezember 2009: www.lecourrier.ch/index.php?name=NewsPaper&file=article&sid=444414.

2.2. Kulturelle Vielfalt, geistiges Eigentum und Wettbewerbsrecht

2.2.1. Handelsbezogene Aspekte des Schutzes der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS)

Wir betrachten Artikel 7 als grundlegende Norm des UNESCO-Übereinkommens, die als Orientierungspunkt bei der Schaffung von Steuerungsinstrumenten für das Funktionieren moderner demokratischer Gesellschaften dienen sollte. Dies gilt gleichermaßen für die Außenbeziehungen und die internen Politikbereiche. Dementsprechend beansprucht dieser Artikel höchste Aufmerksamkeit seitens der Gesetzgebung und Politik, wenn das Vertragswerk im jeweiligen Hoheitsbereich umgesetzt wird.

Zahlreiche Künstler, Abgeordnete, Politiker, Aktivisten der Zivilgesellschaft und Wissenschaftler, denen der Schutz und die Förderung kultureller Ausdrucksformen am Herzen liegen, verschließen die Augen vor dem internationalen System zum Schutz des geistigen Eigentums. Sie sehen nur die Vorteile, die sich aus diesem System für den Kultursektor ergeben, ignorieren aber die Schattenseiten. Im Kultursektor sind eine kritische Analyse und Erörterung der Aspekte des Systems, die mit den Anliegen und Zielen des UNESCO-Übereinkommens unvereinbar sind, weitgehend tabuisiert. Besonders deutlich wird das bei Fragen im Zusammenhang mit den in Artikel 7 aufgeführten Verpflichtungen („die Vertragsstaaten bemühen sich...“).

Die meisten Bestimmungen des WTO-Rechts, die sich auf die nationale und regionale Kulturpolitik auswirken, sind präzise und durchsetzbar.¹⁷ Die öffentlichen Akteure im Bereich der Politik legen den Schwerpunkt häufig auf die GATT- und GATS-Regelungen, die die schrittweise Liberalisierung des Handels mit Waren und Dienstleistungen betreffen. Ein Beleg dafür sind die politischen Forderungen vieler nichtstaatlicher Interessenträger und die politischen Aussagen der Mehrzahl der öffentlichen Akteure. Dagegen erhält das WTO-Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) nicht die kritische Aufmerksamkeit, die ihm die Verfechter der kulturellen Vielfalt eigentlich entgegenbringen müssten. So gibt es ein breites Einvernehmen darüber, dass ein überzogener Patentschutz den Maßnahmen von Entwicklungsländern und sehr schwach entwickelten Staaten im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens schaden könnte. Demgegenüber hält man in der Kulturwirtschaft dogmatisch daran fest, dass ein verstärkter Schutz von Urheberrechten und Warenzeichen für die Kultur und kulturelle Vielfalt im Allgemeinen und für die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen im Besonderen besser ist.

Das TRIPS-Übereinkommen harmonisiert die nationalen Rechtsvorschriften der WTO-Mitglieder zum Schutz des geistigen Eigentums weitgehend. Ein bemerkenswerter Nebeneffekt besteht darin, dass es die den Markt für kulturelle Güter und Dienstleistungen beherrschenden Oligopole stärkt, ohne für geeignete Kontrollen und Gegengewichte zu sorgen. Dies hängt damit zusammen, dass es in vielen Staaten an einem effektiven Wettbewerbsrecht mangelt. Somit werden durch das TRIPS-Übereinkommen relativ hohe Standards für den Schutz von Immaterialgüterrechten auf der Grundlage der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung vorgegeben, ohne dass multilaterale Wettbewerbsregeln dem Übermaß an Eigentümerrechten etwas entgegensetzen.¹⁸ Da für wirtschaftlich schwache Länder die Kosten der Nutzung von geistigem Eigentum bereits sehr hoch sind, kann man es sich dort im Allgemeinen nicht leisten, auch noch für das

¹⁷ Zum Wortlaut der WTO-Abkommen siehe www.wto.org.

¹⁸ Zu einer Einführung in die Grundsätze Inländerbehandlung und Meistbegünstigung siehe Welthandelsorganisation, Understanding the WTO, Genf 2008, S. 12 und 13, unter: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf.

Wettbewerbsrecht erhebliche Aufwendungen zu tätigen. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass eine Kernfrage der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen wohl aus der oligopolistischen Struktur des Film-, Musik- und Buchmarkts herrührt, die auch auf andere kulturelle Ausdrucksformen übergreift.

2.2.2. Kulturelle Vielfalt und Rechte am geistigen Eigentum

Anscheinend verstehen die Staaten den Zusammenhang zwischen geistigem Eigentum und biologischer Vielfalt besser als den zwischen geistigem Eigentum und kultureller Vielfalt. Dennoch erklärten sie beide Formen der Vielfalt für gleich wichtig (Artikel 1 der UNESCO-Erklärung über kulturelle Vielfalt vom 2. November 2001). In Artikel 16 Absatz 5 des Übereinkommens über biologische Vielfalt vom 5. Juni 1992 heißt es: Bei Patenten und sonstigen Rechten des geistigen Eigentums arbeiten die Vertragsparteien vorbehaltlich des innerstaatlichen Rechts und des Völkerrechts zusammen, um sicherzustellen, „dass solche Rechte die Ziele des Übereinkommens unterstützen und ihnen nicht zuwiderlaufen“. Im Vergleich dazu erkennt das UNESCO-Übereinkommen von 2005 in seiner Präambel lediglich die Bedeutung der Rechte des geistigen Eigentums zur Unterstützung derer an, die an der kulturellen Kreativität beteiligt sind.

Die WTO-Mitgliedstaaten haben bei ihren Bemühungen, den Patentschutz auf der Basis von TRIPS mit gesundheitspolitischen Anliegen, insbesondere dem Zugang armer Bevölkerungsteile zu wichtigen Medikamenten in den Entwicklungsländern, in Einklang zu bringen, wertvolle Erfahrungen gesammelt. Diese Bemühungen führten zum Beschluss vom 30. August 2003 über die Umsetzung von Absatz 6 der Doha-Erklärung über das TRIPS-Übereinkommen und die öffentliche Gesundheit sowie zu einer Abänderung des TRIPS-Übereinkommens auf der Grundlage einer Entscheidung vom 6. Dezember 2005, die sich noch in der Annahmephase befindet.¹⁹

Eine wichtige Lehre, die sich bei der Auseinandersetzung über TRIPS und die öffentliche Gesundheit ergab, besagt, dass die Auswirkungen des Schutzes von Immaterialgüterrechten auf die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen kritisch zu hinterfragen sind. Dies ist vor allem ratsam, um die Belange wirtschaftlich schwächerer Länder zu berücksichtigen.

Unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses werden die Grundsätze der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung vor allem deshalb auf das Recht des geistigen Eigentums angewandt, um die grenzüberschreitende Weitergabe und Verbreitung von Technologie, Wissen und handelsbezogener Kultur zu erleichtern. Dies ist auch der Grund für die stärkere materiell- und verfahrensrechtliche Harmonisierung des Schutzes von geistigem Eigentum. Aus der Sicht der Entwicklungsländer kann man geltend machen, dass unangemessen hohe Standards für den Schutz von Immaterialgüterrechten diesem Ziel entgegenstehen können. Für diese Länder ist es schwierig, die Kosten und den Nutzen der TRIPS-Regelungen zum Schutz geistigen Eigentums mittel- und langfristig genau einzuschätzen. Diese wirtschaftliche Einschätzung gestaltet sich noch schwieriger, wenn man die bilateralen Zwänge der Entwicklungsländer und sehr schwach entwickelten Staaten

¹⁹ Beim Beschluss von 2003 handelt es sich um eine „Ausnahmegenehmigung“ (waiver), die die es Staaten gestattet, eine WTO-Regel unter bestimmten Umständen zu umgehen. In diesem Falle entfiel die Verpflichtung laut Artikel 31 Absatz f des TRIPS-Übereinkommens, wonach die unter einer Zwangslizenz hergestellten Produkte vornehmlich für den heimischen Markt bestimmt sein müssen. Dies schmälerte faktisch die Möglichkeiten von Ländern, die über keine Produktionskapazitäten verfügen, billigere Generika aus Ländern zu importieren, in denen Arzneimittel Patentschutz genießen. Siehe Unterlagen und regelmäßige Updates zu Patenten, Arzneimittel und öffentlicher Gesundheit unter: www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/pharmpatent_e.htm#declaration

bedenkt, die sich mit verschärften Normen für den Schutz geistigen Eigentums (den „TRIPS-Plus“-Standards) konfrontiert sehen. Durch die Aufkretzung von TRIPS-Plus-Standards kann der bilaterale Ansatz die durch TRIPS ermöglichte Flexibilität spürbar einschränken und einen Interessenausgleich noch mehr erschweren. Die britische Regierung setzte die Commission on Intellectual Property Rights ein und beauftragte sie, die Frage zu untersuchen, wie die Rechte am geistigen Eigentum besser den Entwicklungsländern zugutekommen können. Die Kommission fasste ihre Erkenntnisse zum Urheberschutz wie folgt zusammen:

„Es gibt Beispiele, in denen Entwicklungsländer vom Urheberschutz profitiert haben. Dazu zählen die indische Software- und Filmindustrie. Weitere Beispiele sind aber schwer auszumachen. Viele Entwicklungsländer praktizieren schon seit langem Urheberschutz, doch hat dies nicht ausgereicht, um das Wachstum der dadurch geschützten Wirtschaftszweige anzukurbeln. Da die meisten Entwicklungsländer, speziell die kleineren Staaten, urheberrechtlich geschütztes Material fast nur importieren und folglich die ausländischen Rechteinhaber die Hauptnutznießer sind, kann das Urheberschutzsystem insgesamt mehr Kosten als Nutzen mit sich bringen (...)“²⁰

Durch ein hohes Maß an Rechtsschutz sehen sich die auf dem Markt bereits dominierenden Akteure in ihrer Position deutlich gestärkt.

Die Entwicklungsländer und sehr schwach entwickelten Staaten drängen die Industriestaaten, weitere WTO-Änderungen der ursprünglichen TRIPS-Patentregelungen für solche Bereiche auszuhandeln, in denen negative Folgen für die Volksgesundheit erkennbar sind. Nach unserem Dafürhalten ist eine ähnliche Initiative zum Urheberschutz in jenen Bereichen erforderlich, in denen sich nachteilige Auswirkungen auf die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen ergeben. Für die Beeinträchtigung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen wird gegenwärtig in der EU der Steuerzahler zur Kasse gebeten. Die negativen Folgen sind das Ergebnis von Praktiken der marktbeherrschenden Akteure, die man durchaus als wettbewerbswidriges Verhalten und kulturelle Diskriminierung bezeichnen könnte.

2.2.3. Kausaler Zusammenhang zwischen Marketinginvestitionen und Marktanteilen

Die Kosten der Werbung für Arzneimittel

Am Beispiel der Pharmaindustrie wird deutlich, welche negativen Auswirkungen unverhältnismäßige Standards im Patentschutz haben können. Damit ist die Pharmaindustrie ein lehrreiches Beispiel für die Debatte im Bereich des Urheberrechtsschutzes in der Kulturindustrie. Aus Sicht des Wohls der Gesellschaft besteht das primäre Ziel der Rechtsvorschriften über geistiges Eigentum im Anreiz zu Innovation und Kreativität, indem ein Wettbewerbsvorteil in Form von Exklusivrechten gewährt wird.

Als Hauptargument für ein hohes Maß an Patentschutz führt die pharmazeutische Industrie an, dass dieser erforderlich sei, um Investitionen in Forschung und Entwicklung zu ermöglichen, und somit im Interesse der Öffentlichkeit liege. Wie jedoch Marc-André Gagnon und Joel Lexchin auf der Grundlage von Daten zweier Marktforschungsinstitute herausfanden, gaben Pharmaunternehmen in den USA im Jahr 2004 57,5 Milliarden USD

²⁰ Report of the Commission on Intellectual Property Rights, Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy, London 2002, Executive Summary, S. 20: www.iprcommission.org.

für Werbezwecke und nur 31,5 Milliarden USD für Forschung und Entwicklung aus.²¹ Anders ausgedrückt investierten diese Arzneimittelhersteller fast doppelt so viel in Marketing und Werbung für Arzneimittel wie in deren Erforschung und Entwicklung. Diese Zahlen spielen im Zusammenhang mit der Debatte um ein ausgeglichenes Maß an Patentschutz für Arzneimittel zweifellos eine bedeutende Rolle.

In der Debatte über ein angemessenes Maß an Urheberrechtsschutz für kulturelle Ausdrucksformen ist mithin eine kritische Analyse des Verhältnisses zwischen den Kosten für die Entwicklung und Herstellung einerseits und den Werbekosten andererseits vorzunehmen. Eines der wesentlichen Motive hinter der Idee für die Erteilung von Rechten an geistigem Eigentum ist die Schaffung von Anreizen für schöpferische Leistungen. Daher sprechen sich Autoren und Investoren für ein hohes Maß an Urheberrechtsschutz aus. Ein zu hoher Schutz liegt allerdings nicht im Interesse solcher Autoren, denen keine starken Vertriebspartner zur Seite stehen. Ferner läuft ein zu hoher Schutz den Interessen der Nutzer und der Gesellschaft insgesamt zuwider, da er den Weg zu den Vorteilen der kulturellen Vielfalt versperrt.²²

Die Kosten der Werbung für Filme, Bücher und Musik

In sämtlichen EU-Mitgliedstaaten wie auch in den meisten Ländern außerhalb Europas wird der Filmvertrieb in großem Maße vom Oligopol der großen Hollywood-Filmstudios und ihren Tochterunternehmen dominiert.²³ „Filmvertrieb“ bedeutet in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, in erfolgreiches Marketing (Stars und Werbung) zu investieren, und Filme in ausreichender Stückzahl an die Kinos zu liefern, damit sie zur gleichen Zeit ein möglichst großes Publikum erreichen.

Die umfangreichen Investitionen dieser Unternehmen in die Vermarktung der von ihnen produzierten und vertriebenen Filme führen zu einer marktbeherrschenden Stellung. Aufgrund dieser Dominanz wird Filmen mit einer kulturellen Herkunft ohne erfolgreiche Vermarktungsinvestitionen der Weg zu den Zuschauern versperrt. Diese Tatsache wirft die Frage nach der Effizienz und Wirksamkeit vieler staatlicher Finanzierungssysteme auf, bei denen reiche Länder mithilfe von Beihilfen in den Markt eingreifen, um die kulturelle Identität und die kulturelle Vielfalt zu fördern. Man kann große Summen für die Erstellung eines Filmes ausgeben – ohne eine erfolgreiche Vermarktung durch Werbeinvestitionen wird er dennoch wenig Erfolg haben, das Publikum zu erreichen. Es ist davon auszugehen, dass diese unternehmerische Realität eine massive Verschwendung öffentlicher Gelder nach sich zieht. Die gleiche Logik gilt auch für den Musik- und Büchermarkt. Vor diesem Hintergrund kann die staatliche Förderung in Form von Direktzahlungen wohl kaum als die kostengünstigste und wirkungsvollste Vorgehensweise zur Erfüllung von Artikel 7 des UNESCO-Übereinkommens bezeichnet werden.

Um dem hohen unternehmerischen Risiko zu begegnen, das mit der Produktion und dem Vertrieb von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen einhergeht, verlassen sich die Filmbranche und die Buch- und Musikindustrie neben umfangreichen Werbemitteln auf die finanzielle Möglichkeit, Fehlschläge durch „Blockbuster“ (Filme), „Bestseller“ (Bücher) und

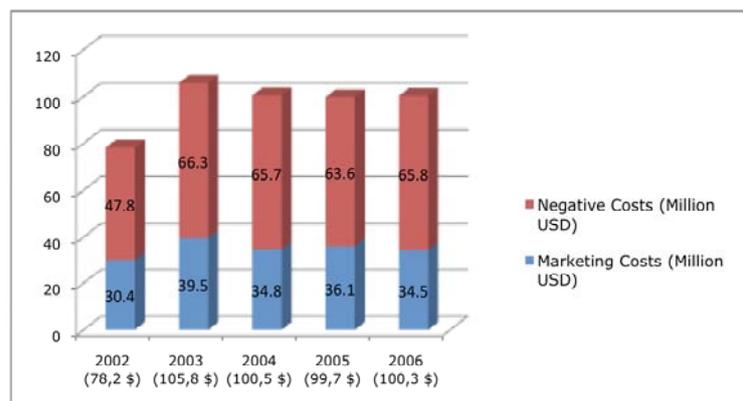
²¹ The Cost of Pushing Pills: A New Estimate of Pharmaceutical Promotion Expenditures in the United States, The Cost of Pushing Pills: A New Estimate of Pharmaceutical Promotion Expenditures in the United States. PLoS Med 5(1), 2008: www.plosmedicine.org/article/info:doi/10.1371/journal.pmed.0050001.

²² Da die Begriffe „Urheberrecht“ und „Copyright“ mit Blick auf wirtschaftliche Rechte keine wesentlichen Unterschiede aufweisen, wird hier der Begriff „Urheberrecht“ als Synonym für „Copyright“ verwendet.

²³ Siehe Informationen zu Mitgliedschaft und Marktstatistiken des Oligopols der großen Hollywood-Filmstudios unter www.mpa.org.

„Hits“ (Musik) auszugleichen. Die Filmindustrie in den USA ist das beste Beispiel für diesen Sachverhalt:²⁴

Aus den statistischen Daten des Berufsverbands des Hollywood-Oligopols, der Vereinigung Motion Picture Association of America, geht hervor, dass die großen Filmstudios 2006 durchschnittlich 65,8 Millionen USD pro Film in sogenannte „negative Kosten“ (einschließlich Produktionskosten, Studiobetriebskosten und kapitalisierte Zinsen), und 34,5 Millionen USD in Vermarktungskosten (einschließlich Filmkopien und Werbung) investierten. Diese multinationalen Unternehmen geben jedes Jahr mehr als 160 Filme heraus, deren Kostenstruktur sich wie folgt gestaltet (durchschnittliche Filmkosten der MPAA-Mitglieder):



Legende:

Negative Kosten (in Millionen USD)

Vermarktungskosten (in Millionen USD)

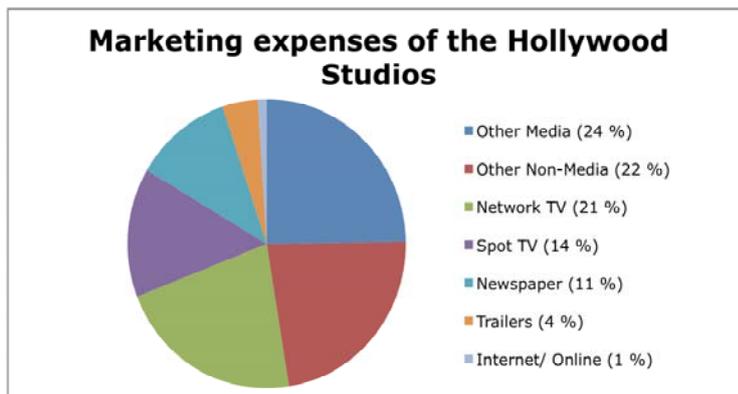
Entgegen der Aufschlüsselung der Kosten in obenstehendem Bild erscheint es allerdings aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoller, die Kosten für „Stars“ zu den Vermarktungskosten zu zählen und sie entsprechend von den Produktionskosten abzuziehen. Werden die Durchschnittsgagen der Stars (etwa 20 Millionen USD) zu den Vermarktungskosten gerechnet, so kostet jeder von den Hollywood-Studios produzierte und vertriebene Film etwa 40 Millionen USD in der Herstellung (Produktionskosten oder „negative“ Kosten) und 60 Millionen USD im Vertrieb (Vermarktungs- oder Werbekosten).²⁵ Werbung, einschließlich Investitionen in Stars, ist das wesentliche Mittel, um die Zuschauer in die Kinos zu locken und den Konsum bei der anschließenden Weiterverwertung anzuregen, die von DVDs bis zu Fernsehausstrahlungen reicht. Die gleiche Logik gilt auch für den Musik- und Büchermarkt.²⁶

²⁴ Vergleiche die Ergebnisse des Schweizer „Blockbuster“-Falls mit weiteren Hinweisen, Wettbewerbskommission (Hrsg.), Recht und Politik des Wettbewerbs RPW 2000/4, Verwaltungsrechtliche Praxis, Sekretariat der Wettbewerbskommission, Vorabklärungen, S. 571f., unter: www.weko.admin.ch/dokumentation/00157/index.html?lang=fr#sprungmarke1_66

²⁵ Die MPAA veröffentlicht auf ihrer Website keine aktuellen Statistiken über Marketingausgaben mehr. Allerdings dürfte die Annahme nicht falsch sein, dass diese Ausgaben seit 2006 kaum gesunken sind.

²⁶ Die Hollywood-Studios geben im Durchschnitt etwa doppelt so viel für Produktions- und Vermarktungskosten aus wie ihre Tochtergesellschaften und Niederlassungen, die in der Regel „Nischenfilme“ produzieren, darunter künstlerisch anspruchsvollere Werke sogenannter „Studio Classics“- und „Spezialabteilungen“. Zu den Tochtergesellschaften und Niederlassungen der großen Hollywood-Studios zählen Studio Classics- und Spezialabteilungen wie Fox, Searchlight, Miramax, New Line, Sony Pictures Classics.

Laut verfügbaren statistischen Daten erzielt nur ein kleiner Teil der erfolgreich beworbenen Filme wirkliche Erfolge an den Kinokassen, während die meisten anderen gerade ihre Kosten hereinspielen oder sogar Verluste einfahren. Produzenten, die unabhängig vom Oligopol der Hollywood-Studios agieren und auf dem Markt Erfolg haben wollen, müssen beträchtliche Summen für die Vermarktung aufbringen. Diese risikoreiche Investition ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn die Produzenten und Vertrieber die Verluste im Falle eines Fehlschlags durch Eintrittsgelder von anderen Filmen ihres Katalogs ausgleichen können. Anders ausgedrückt: Um gleiche Wettbewerbschancen zu haben, müssen Anbieter von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen Zugang zu einer „wesentlichen Einrichtung“ haben, die wettbewerbsfähige Werbemittel zur Verfügung stellt, sowie ein Abrechnungssystem für Mischberechnungen, mit dem sich Verluste auf tragfähige Weise durch Gewinne ausgleichen lassen. Die Hollywood-Studios geben ihre Werbemittel wie folgt aus:



Legende:

Marketing-Ausgaben der Hollywood-Studios
 sonstige Medien (24 %)
 sonstige Nicht-Medien (24 %)
 Netz-TV (21 %)
 Spot-TV (14 %)
 Zeitungen (11 %)
 Trailer (4 %)
 Internet/Online (1%)

Die entsprechenden Zahlen der Tochtergesellschaften und Niederlassungen der Hollywood-Studios gestalten sich ähnlich.²⁷ Die Zahlen machen deutlich, wie Kinofilme in andere Medien und letztlich auch in andere kulturelle Bereiche, wie Zeitungen, Zeitschriften, Fernsehen und Hörfunk hineinwirken. Werbeausgaben bringen einen bestimmten Film in anderen kulturellen Ausdrucksformen zur Geltung, und diese steigern damit nicht nur ihre Einnahmen, sondern können durch die Veröffentlichung ihre eigene Ausstrahlungskraft erhöhen. Durch diese Dynamik werden die Verbraucher und Bürger einer weitgehend einheitlichen Ästhetik und Botschaft ausgesetzt, durch die alternative kulturelle Ausdrucksformen in den Hintergrund gedrängt werden können.²⁸

²⁷ Andere Medien beinhalten: Kabelfernsehen, Hörfunk, Zeitschriften, Plakatwände. Andere Nichtmedien beinhalten: Produktions-/Kreativdienstleistungen, Ausstellerdienste, Werbung und Öffentlichkeitsarbeit sowie Marktforschung. Sämtliche Daten bereinigt, MGM ausgenommen. Quelle: www.mpa.org (Zugriff 2007; Dokumente bei den Autoren).

²⁸ So werden beispielsweise in den Kulturteilen staatlich geförderter Zeitungen in der Schweiz lange Kritiken von Hollywood-Blockbustern veröffentlicht. Diese weit verbreitete Praxis kann wohl als verdeckte Werbung bezeichnet werden, die zu Lasten der Steuerzahler und der Anbieter von Inhalten anderer kultureller Herkunft geht. Sie wird durch die Marktmacht der großen Hollywood-Studios verursacht und führt dazu, dass die staatliche Förderung von Zeitungen der Filmförderung direkt entgegen wirkt. Siehe Sandra Vinciguerra, „Hollywood pratique une discrimination culturelle à l'échelle planétaire“, in: Le Courrier, Genf, 13. Oktober 2003, unter: http://www.germann-avocats.com/docs/Le_courrier_13_10_05_full_page.pdf.

2.2.4. Kulturelle Vielfalt und Wettbewerbsrecht

Die Regeln der WTO und zahlreicher anderer regionaler und bilateraler Handelsvereinbarungen gehen nicht auf Verzerrungen des internationalen Handels und Wettbewerbs durch private Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung ein. Diese Schwachstelle der Handelsregulierung spielt für die Kulturwirtschaft eine wesentliche Rolle, da in den Regelungen zwar handelsverzerrende staatliche Beihilfen berücksichtigt werden, jedoch für den häufig ebenso schädlichen oder sogar noch schädlicheren Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung einer oder mehrerer Privatunternehmen keinerlei Strafen vorgesehen sind. Das Problem liegt nicht so sehr in den Unzulänglichkeiten des Welthandelssystems, sondern vielmehr in dem mangelnden Bewusstsein der Staaten, die Verzerrung von Wettbewerb und Handel über das nationale Kartellrecht zu verhindern. Darüber hinaus wird auch der Zusammenhang zwischen der Politik der kulturellen Vielfalt, dem Wettbewerbsrecht und den Rechten am geistigen Eigentum häufig übersehen.

Gemäß dem derzeitigen multilateralen Handelssystem sind die Staaten weiterhin für die Abfassung und Umsetzung des Wettbewerbsrechts verantwortlich. Kulturpolitische Maßnahmen auf der Grundlage von Fördermitteln sind für die meisten Entwicklungsländer und sehr schwach entwickelte Länder aus naheliegenden wirtschaftlichen Gründen keine greifbare Möglichkeit, zumindest nicht in einem Maße, bei dem die staatlichen Fördermittel hoch genug ausfallen, um die Marktanteile zu beeinflussen. Die Langfassung dieser Studie enthält eine detaillierte Analyse möglicher Umsetzungsmöglichkeiten des Wettbewerbsrechts, um die Ziele des UNESCO-Übereinkommens zu erreichen. Insbesondere wird die Doktrin der „wesentlichen Einrichtungen“ untersucht sowie vorgeschlagen, auf Grundlage der Marketinginvestitionen relevante Märkte zu bestimmen, um auf die speziellen Merkmale der Kulturwirtschaft eingehen zu können.

2.2.5. Marketingregeln und Lösungsvorschläge

„Kulturelle Behandlung“ und „Bevorzugte Kultur“

Angesichts der wirtschaftlichen Besonderheiten der Kulturwirtschaft lässt sich behaupten, dass Staaten und private Akteure mit einer marktbeherrschenden Stellung die Freizügigkeit von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen einschränken können. Mit anderen Worten: Diese privaten Akteure, insbesondere das Oligopol der großen Hollywood-Studios, kontrollieren den grenzübergreifenden Handel mit Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen. Derzeit versperrern diese Unternehmen den Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen unterschiedlicher kultureller Herkunft den Marktzugang. Diese Problematik erfordert Maßnahmen im Sinne von Artikel 7 des UNESCO-Übereinkommens. Als hilfreich könnte sich eine Kombination aus Wettbewerbsrecht und Gesetzen zum geistigen Eigentum erweisen. Der Schutz des geistigen Eigentums ist der Kern der Kulturwirtschaft. Dieser Schutz beruht auf Tätigkeiten und Ressourcen des Staates, wie dem Erlass und der Umsetzung nationaler und regionaler Rechtsvorschriften und Maßnahmen im Bereich der Urheberrechte, der verwandten Schutzrechte, Marken, Markennamen usw. Der Schutz dieser Rechte an geistigem Eigentum ist die Achillesferse privater Kulturakteure, die ihre marktbeherrschende Stellung ausnutzen und eine systematische kulturelle Diskriminierung betreiben. Auch der wirtschaftlich schwächste Staat kann diese Schwachstelle ausnutzen, um diese Akteure dazu zu bringen, zur Förderung der kulturellen Vielfalt in seinem Hoheitsgebiet beizutragen. Ist ein Staat ernsthaft bestrebt, die kulturelle Vielfalt zu fördern, so sollte er den Erhalt staatlicher Unterstützung in Form von Urheberrechtsschutz durch private Unternehmen mit der Bedingung verknüpfen, einen Beitrag zu den kulturpolitischen Zielen des Staates zu leisten.

Wir schlagen folgende neue Herangehensweise vor: Staaten sollten das geistige Eigentum eines Rechteinhabers mit marktbeherrschender Stellung nur dann schützen, wenn der Rechteinhaber den Erhalt und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in diesem Staat finanziell unterstützt; andererseits sollte der Staat die Möglichkeit haben, dem Rechteinhaber den Schutz seines geistigen Eigentums zu verweigern, wenn dieser Filme, Musik oder Bücher aufgrund ihrer kulturellen Herkunft systematisch diskriminiert – und somit gegen die unten beschriebenen Grundsätze der „kulturellen Behandlung“ oder der „bevorzugten Kultur“ verstößt.²⁹ Wir schlagen außerdem vor, dass Staaten das Recht haben sollten, die Anwendung des Grundsatzes der Inländerbehandlung bei handelsbezogenen Rechten an geistigem Eigentum auszusetzen, wenn ausländische Rechteinhaber Geschäftspraktiken verfolgen, die der Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen schaden.

Zur Strukturierung dieses neuen Ansatzes schlagen wir vor, zwischen den Bezeichnungen der verschiedenen in Artikel 7 des UNESCO-Übereinkommens genannten kulturellen Akteure wie folgt zu unterscheiden:

- **„Faktoren der Entwicklung und Herstellung von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen“** (Künstler, kreative Techniker und Produzenten);
- **„Faktoren des Verleihs und Vertriebs (Marketings) von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen“** (Vertreiber und andere Personen, die in die Vermarktung und den Vertrieb investieren);
- **„Faktoren der Nutzung von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen“** (Zuschauer und andere Medien, die die ursprünglichen Kulturgüter und kulturellen Dienstleistungen in anderen Formaten und auf anderen Märkten weiterverwerten).³⁰

Die erste und die letzte Kategorie von Faktoren sind auf dem Film-, Musik- und Buchmarkt vom „Vertriebsengpass“ betroffen, der wiederum die Tätigkeiten der zweiten Kategorie beeinflusst, in der Verleih und Vertrieb (das Marketing) Massenkulturgüter und kulturelle Dienstleistungen in kommerzieller und kultureller Hinsicht filtern.³¹

Zwischen den Faktoren der Entwicklung und Herstellung, des Vertriebs sowie der Nutzung von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen muss ein neues Gleichgewicht geschaffen werden, das auf neuen Rechtsgrundsätzen begründet sein muss, die eine „kulturelle Diskriminierung“ untersagen. Diese „Meta-Regeln“, die wir als „Grundsatz der kulturellen Behandlung“ und „Grundsatz der bevorzugten Kultur“ bezeichnen, wären ein Gegenstück zu den WTO-Grundsätzen der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung.

Zur Erläuterung dieses Vorschlags haben wir die Artikel II und XVII des GATS-Abkommens wie folgt abgeändert:

²⁹ Diese Weigerung ist politisch durch die Analogie zu den Vergeltungsmaßnahmen im Schlichtungsverfahren des Bananenstreits zwischen Ecuador und der Europäischen Gemeinschaft zu begründen. In diesem Schlichtungsfall erlaubte das WTO-Streitbeilegungsorgan Ecuador, als Sanktion für den Verstoß der EG gegen die Meistbegünstigungsklauseln bezüglich des Vertriebs ecuadorianischer Bananen in der EG den Grundsatz der Inländerbehandlung im Bereich Urheberrechtsschutz für Rechteinhaber aus der EG auszusetzen (Der Verstoß gegen GATT und GATS wurde „ausgeglichen“ durch eine Aussetzung des gemäß dem TRIPS gewährten Schutzes). Somit wurde dadurch in Ecuador für eine begrenzte Zeit das Kopieren von Filmen, Musik und Büchern europäischer Rechteinhaber genehmigt, ohne dass diese ihre Zustimmung erteilt hätten oder Ausgleichszahlungen erhielten; siehe EC - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas - Recourse to arbitration under Article 22.6 of the DSU, Decision by the Arbitrators, 24 March 2000, WT/DS27/ARB/ECU; dazu auch Fritz Breuss / Stefan Griller / Eric Vranes (Hrsg.), *The Banana Dispute - An Economic and Legal Analysis*, Wien / New York 2003.

³⁰ Als „Faktoren“ gelten im Zusammenhang mit Entwicklung, Herstellung, Verleih und Vertrieb der Faktor Arbeit und der Faktor Kapital, im Zusammenhang mit der Nutzung hingegen die Zwischen- oder Endkunden. Der Bereich „Verleih und Vertrieb“ (Marketing) beinhaltet alle Formen der Belieferung und Kommunikation mit der Öffentlichkeit.

³¹ Vgl. Fiona Macmillan, *Copyright and corporate power*, in Ruth Towse (Hrsg.), *Copyright in the Cultural Industries*, Cheltenham 2002, S. 99 - 118.

Artikel I

Grundsatz der bevorzugten Kultur

Jeder staatliche, private oder gemischtwirtschaftliche Akteur des Verleihs und Vertriebs (Marketing) von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen einer kulturellen Herkunft mit einer marktbeherrschenden Stellung gewährt den Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen sowie Faktoren der Kulturentwicklung und -herstellung jeder anderen kulturellen Herkunft hinsichtlich aller Maßnahmen, die unter dieses Übereinkommen fallen, sofort und bedingungslos eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die, die er seinen eigenen gleichen Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen sowie ihren Anbietern jeglicher anderen kulturellen Herkunft gewährt.

Artikel II

Grundsatz der kulturellen Behandlung

Jeder staatliche, private oder gemischtwirtschaftliche Akteur des Verleihs und Vertriebs (Marketing) von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen einer kulturellen Herkunft mit einer marktbeherrschenden Stellung gewährt Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen sowie Akteuren der Kulturentwicklung und -herstellung jeder anderen kulturellen Herkunft hinsichtlich aller Maßnahmen, welche den Verleih und Vertrieb (Marketing) von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen berühren, eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die, die er seinen eigenen gleichen Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen sowie gleichen Akteuren der Kulturentwicklung und -herstellung gewährt.

Artikel III

Beibehaltung einer kulturell diskriminierenden Maßnahme

Die staatlichen, privaten oder gemischtwirtschaftlichen Akteuren des Verleihs und Vertriebs (Marketing) von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen mit einer marktbeherrschenden Stellung können eine Maßnahme, die mit den Artikeln I und II nicht vereinbar ist, unter der Voraussetzung aufrechterhalten, dass dies von den Akteuren der Nutzung eindeutig erwünscht ist.

Diese vorläufige Formulierung der Grundsätze der „kulturellen Behandlung“ und der „bevorzugten Kultur“ verlangt noch eine gründlichere Ausarbeitung. Private und gemischtwirtschaftliche Akteure werden gemäß diesen Grundsätzen von den Staaten in die Pflicht genommen, die ihnen den Schutz ihrer Rechte an geistigem Eigentum gewähren. Anders ausgedrückt schützen Staaten, die diese Grundsätze einhalten, nur noch dann die Rechte an geistigem Eigentum privater und gemischtwirtschaftlicher Akteure, die in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet gewerblich tätig sind, wenn diese sich an die Grundsätze halten.

Unsere Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 7 des UNESCO-Übereinkommens stünden im Einklang mit der Präambel sowie mit den Artikeln 7, 8 und 40 des TRIPS-Abkommens, in Verbindung mit Artikel 20 des UNESCO-Übereinkommens. Diese Vorschläge beruhen auf nationalen Wettbewerbsgesetzen, die erlassen wurden, damit den Anliegen der kulturellen Vielfalt Rechnung getragen wird. Letztlich müssten die UNESCO- und WTO-Mitglieder eine stärkere Position für das Recht der kulturellen Vielfalt aushandeln, das von nichtstaatlichen Gerichten entsprechend dem multilateralen Handelssystem entwickelt und formuliert wird. UNESCO, WIPO und andere zuständige Organisationen wären aufgerufen, sich an diesem Verfahren zu beteiligen, das zum Ziel hat, Regelungen zur bevorzugten, besonderen und differenzierten Behandlung auszuarbeiten, um die kulturelle Vielfalt im Süden unseres Globus zu fördern.

Prüfung der Grundsätze der „kulturellen Behandlung“ und der „bevorzugten Kultur“ vor nichtstaatlichen Gerichten

Die Grundsätze der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung wurden von den Vertragsparteien des GATT und seit 1995 den WTO-Mitgliedern über die Dauer eines halben Jahrhunderts entwickelt. Die vollständige Bedeutung dieser Regeln bedarf immer noch weiterer Klärung. Dabei verdeutlicht diese relativ lange Zeitspanne, wie komplex das Prinzip der Nichtdiskriminierung in Bezug auf den Handel ist. Es ist davon auszugehen, dass noch mehr Zeit nötig ist, um die Grundsätze der kulturellen Nichtdiskriminierung der „kulturellen Behandlung“ und der „bevorzugten Kultur“ vollständig auszuarbeiten.

Dieses politische Ziel könnte von zivilgesellschaftlichen Initiativen ausgehen und von dort den Weg auf die internationale Bühne finden. Vertreter der Zivilgesellschaft könnten nichtstaatliche Gerichte einrichten, vor denen Kunstschaffende, Produzenten und Nutzer von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen private und öffentliche Akteure anklagen könnten, die eine marktbeherrschende Stellung innehaben und der kulturellen Diskriminierung verdächtig sind. In diesen Verfahren können die Gerichte den Darstellungen der Betroffenen die wichtigen Fakten entnehmen und auf diese die Grundsätze der „kulturellen Behandlung“ und der „bevorzugten Kultur“ anwenden. Für die Entwicklung der Verfahrensvorschriften kann das Streitbelegungsverfahren der WTO als Anregung dienen. Stellt ein nichtstaatliches Gericht die kulturelle Diskriminierung durch ein Unternehmen oder einen Staat fest, die den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Gerichts betrifft, so kann es diese anweisen, ihr Verhalten auf angemessene Weise zu ändern.

Die konkrete Folge wäre, dass die verurteilten Akteure ihre Vermarktungs- und Vertriebseinrichtungen für Inhalte einer vielfältigeren kulturellen Herkunft öffnen müssten. Verweigern diese Akteure die Einhaltung der Entscheidung des nichtstaatlichen Gerichts, so könnte dieses eine Strafe verhängen, nach der das geistige Eigentum des Rechtsverletzers für einen bestimmten Zeitraum im Hoheitsgebiet des Gerichts nicht mehr geschützt ist. Die erlassene Strafe sollte in einem angemessenen Verhältnis zu dem Schaden an der lokalen Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen stehen und den Verantwortlichen an den Pranger stellen. Diese Versuchsmethode auf der Grundlage von Rechtsstreitigkeiten würde zu einer zwar nicht verbindlichen, aber doch offiziellen Rechtsprechung führen. In Anlehnung an Artikel 7 des UNESCO-Übereinkommens könnte diese allmählich in nationales Recht überführt und auf nationaler Ebene als verfassungsgemäß kodifiziert und in Rechtsnormen aufgenommen werden. Nach Abschluss dieses Kodifizierungsprozesses könnten die Schiedsgerichte zu normalen Rechtsinstrumenten werden, wodurch ihre Entscheidungen und Sanktionen durchsetzbar würden.

Es gibt zahlreiche herausragende Beispiele dafür, dass Vertreter der Zivilgesellschaft gemeinsam die Initiative ergriffen haben, um in verschiedenen Zusammenhängen Streitigkeiten zu schlichten oder einen Mangel an Rechenschaftspflicht für Missstände oder missbräuchliche Verhaltensweisen anzuprangern. Diese Modelle enthalten wichtige Merkmale, die sich problemlos auch auf andere Situationen übertragen lassen. So sind sie grundsätzlich bedeutende Beispiele dafür, dass die Zivilgesellschaft die Initiative ergreift, um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erregen, einen konstruktiven Dialog zu fördern oder der öffentlichen Meinung eine Stimme zu verleihen. Als eines dieser Beispiele sei Bertrand Russell genannt, der vor Beendigung des Vietnamkriegs das Internationale Kriegsverbrechertribunal gründete, das 1966 zum ersten Mal zusammenkam. Das Tribunal wurde mit dem Ziel gegründet, die im Verlauf des Krieges verübten Gräueltaten der USA gegenüber dem vietnamesischen Volk zu ahnden, und legte eine Dokumentation dieser Taten vor, die ansonsten wohl nie bekannt geworden wären. Wie Jean-Paul Sartre in seiner Eröffnungsrede darlegte, war das Tribunal keine Einrichtung in dem Sinne, dass ihr Macht vom Staat verliehen worden wäre oder dass ihr eine Regierungsbehörde ein Mandat erteilt hätte; die Rechtmäßigkeit des Tribunals stamme vielmehr gerade aus seiner absoluten Machtlosigkeit und seiner Universalität. Vor diesem Hintergrund hatte das Tribunal den Anspruch, ein „Volkstribunal“ zu sein.³²

³² Siehe Dokumentation „Prevent the Crime of Silence Reports from the sessions of the International War Crimes Tribunal founded by Bertrand Russell“ unter <http://911review.org/Wget/www.homeusers.prestel.co.uk/littleton/v1tribun.htm>.

2.3. Rolle der Zivilgesellschaft für die Umsetzung des Übereinkommens

2.3.1. Rechtlicher Rahmen für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Europäischen Union

Gemäß dem Vertrag von Lissabon müssen die Einrichtungen der EU für die Mitwirkung der Zivilgesellschaft sorgen. In Artikel 11 EUV heißt es: „Die Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen“. Ferner wird in Artikel 11 festgelegt: „Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“.³³ Gemäß dieser Vorschrift führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch, um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten (Absatz 3). Kulturelle Akteure können die Europäische Kommission zudem auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen (die sogenannte „Europäische Bürgerinitiative“ gemäß Absatz 4).

Die verfahrenstechnischen Aspekte der Konsultation der Zivilgesellschaft sind in der Mitteilung der Europäischen Kommission zu den Allgemeinen Grundsätzen und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission (2003) dargelegt.³⁴ Auf der Grundlage dieser Mitteilung werden Sozialpartner in viele Konsultationsverfahren und verschiedene Ausschüsse einbezogen, wobei jedoch keine genauen kodifizierten Regelungen vorgeschrieben sind.³⁵

Im Bereich des interkulturellen Dialogs haben das Europäische Forum für die Künste und das künstlerische Erbe (EFAH) und die Europäische Kulturstiftung (ECF) 2006 eine Plattform mit der Bezeichnung „Platform for Intercultural Europe“ (ehemals „Regenbogen-Plattform“) eingerichtet, in der Organisationen aus dem Kulturbereich und aus anderen verwandten Bereichen zusammentreffen. Diesem Forum gehören mehr als dreihundert Organisationen und Einzelmitglieder der Zivilgesellschaft an, die europaweit interkulturell tätig sind.

Laut der Antwort der Europäischen Kommission auf unsere Erhebung soll die Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens über die zivilgesellschaftlichen Plattformen erfolgen, die von der Europäischen Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung eingerichtet wurden.³⁶ In jeder dieser Plattformen, in der Fragen wie der Zugang zur Kultur behandelt werden, sind etwa vierzig Organisationen der Zivilgesellschaft vertreten. Diese Plattformen stellen eine Ergänzung zu der Platform for Intercultural Europe dar.

³³ Siehe auch Artikel 15 AEUV zum Thema Transparenz als Voraussetzung für die Förderung einer verantwortungsvollen Verwaltung und die Beteiligung der Zivilgesellschaft.

³⁴ Siehe Dokumentation unter http://ec.europa.eu/civil_society/accueil_de.htm.

³⁵ Das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe wird durch die Charta von Nizza festgelegt. In der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vom 30. Mai 2001 auf Grundlage von Artikel 255 EGV wird das Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für alle Unionsbürger und für alle natürlichen oder juristischen Personen mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat gewährt.

³⁶ Mitteilung der Kommission vom 10. Mai 2007 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine Europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung [KOM(2007)0242 endgültig].

Die EU hat bereits begrüßenswerte Bemühungen zur Umsetzung von Artikel 11 des UNESCO-Übereinkommens unternommen. Das Konsultationsverfahren über Plattformen verlangt jedoch noch Verbesserungen, da diese „sektorbezogen“ bleiben und in einigen Fällen nicht geeignet sind, sektorübergreifende Themen anzugehen. Darüber hinaus ist bisher unklar, auf welche Weise und in welchem Maße diese Plattformen tatsächlich Einfluss auf die Kulturpolitik haben. Und schließlich setzt eine Beteiligung auch einen besseren Zugang zu sachdienlichen Informationen voraus.

So ist uns zum Beispiel bekannt, dass die EU in jüngster Zeit die USA in zwei Rechtsstreitigkeiten mit China zum Thema Kulturwirtschaft in der WTO unterstützt hat. Unseres Wissens wurden in Europa keine kulturellen Interessenträger konsultiert, bevor sich die Europäische Kommission dafür entschied, die amerikanische Position zu unterstützen. In Teil III werden wir neue Ansätze darlegen, um diese Missstände zu beheben.

2.3.2. Gewährleistung der gleichberechtigten Beteiligung der Zivilgesellschaft

Mit Artikel 11 des UNESCO-Übereinkommens erkennen die Vertragsparteien „die grundlegende Rolle der Zivilgesellschaft beim Schutz und bei der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen an. Die Vertragsparteien ermutigen die Zivilgesellschaft zur aktiven Beteiligung an ihren Bemühungen, die Ziele dieses Übereinkommens zu erreichen“. Um die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen, müssen neben Artikel 11 auch Artikel 9 zu Informationsaustausch und Transparenz und Artikel 10 zu Bildung und Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit umgesetzt werden.

Während in dem Übereinkommen der Begriff „Zivilgesellschaft“ nicht definiert wird, heißt es in den Umsetzungsrichtlinien der UNESCO, die Zivilgesellschaft beinhalte nichtstaatliche Organisationen, gemeinnützige Einrichtungen, im Kulturbereich und nahestehenden Bereichen tätige Akteure, Gruppen, die die Arbeit von Künstlern unterstützen, sowie kulturelle Gemeinschaften.³⁷ Die Definition gemäß den Umsetzungsrichtlinien scheint sich sowohl auf natürliche als auch auf juristische Personen als Individuum oder als Gruppe zu beziehen. Die Beteiligung im Sinne von Artikel 11 bezieht daher eine Reihe unterschiedlicher Akteure ein, darunter gemeinnützige Einrichtungen und ähnliche Gruppen, sowie Berufsverbände (Lobbies), die häufig verschiedene Interessen vertreten. In unserem Fragebogen, mit dem wir eine Auswahl der Vertreter der Zivilgesellschaft befragten, haben wir uns darum bemüht, die Unabhängigkeit der Befragten von Staaten und Unternehmen einzuschätzen (siehe Punkt „Civil Society Survey“ unter www.diversitystudy.eu).

³⁷ Auf internationaler Ebene bestehen nur wenige Anforderungen an Organisationen oder Gruppierungen der Zivilgesellschaft, die für die Teilnahme an den Sitzungen der Organe des Übereinkommens zugelassen werden könnten (siehe Anhang I der Richtlinien). Diese Anforderungen lauten wie folgt: a) Interessen und Tätigkeiten in einem oder mehreren Bereichen, die das Übereinkommen betrifft; b) Rechtsstatus in Einklang mit den festgelegten Regelungen des Zuständigkeitsbereichs im Zulassungsland; c) Repräsentativität ihres jeweiligen Tätigkeitsbereichs oder der jeweiligen Gesellschafts- oder Berufsgruppe.

In unseren Erhebungen und Sekundäranalysen konnten wir verschiedene Akteure ausmachen, die Einfluss auf die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens nehmen könnten. Zu den öffentlichen Akteuren zählen die zuständigen Stellen innerhalb der internationalen und regionalen Organisationen sowie staatliche Stellen auf nationaler Ebene. Zu den nationalen Einrichtungen gehören insbesondere auch die Verwaltungseinheiten innerhalb der Ministerien für Kultur, Bildung, Handel und auswärtige Angelegenheiten. In vielen nationalen Parlamenten bestehen zudem Kultur- und Bildungsausschüsse. Die Mitglieder dieser Ausschüsse könnten eine wesentliche Rolle dabei spielen, die Ziele des Übereinkommens bei ihren Kollegen bekannt zu machen, und dessen Umsetzung auf den aktuellen legislativen Agenden zu halten. Einrichtungen auf kommunaler und regionaler Ebene unterhalb der zentralen Ebene (z. B. die deutschen Bundesländer) spielen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ebenfalls häufig eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Kulturpolitik. Hörfunk- und Fernsehsender sowie andere im Kultur- und Bildungsbereich tätige Stellen, die staatlich reguliert und/oder gefördert werden, handeln mit Blick auf Maßnahmen, die ihre wirtschaftliche Existenz und Unabhängigkeit betreffen, in der Regel im Sinne dieser öffentlichen Akteure. Sie stehen in Verbindung mit privaten Unternehmen, nichtstaatlichen Organisationen und einzelnen Kunstschaffenden, ausübenden Künstlern, Produzenten und Vertreibern kultureller Ausdrucksformen. Dazwischen gibt es Hybridorganisationen und gemischte Tätigkeiten, wie die nationalen UNESCO-Kommissionen oder private Stellen, die öffentliche Dienste erbringen. Es lässt sich feststellen, dass einige Berufsverbände („Lobbies“ oder Interessengruppen) und nichtstaatliche Organisationen (NRO), wie die Nationalen Koalitionen für kulturelle Vielfalt, die sich für nichthandelsbezogene Anliegen einsetzen, aktiven Einfluss auf politische Entscheidungsträger ausüben. Allerdings ist das Thema kulturelle Vielfalt zwar ein sektorübergreifendes Thema, doch hat bisher keine politische Partei in Europa ein Programm vorgestellt, das ausdrücklich auf dieses Thema ausgerichtet ist.

Die Konsultation der Zivilgesellschaft zum Zwecke der politischen Entscheidungsfindung setzt Transparenz hinsichtlich der Verbindungen zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft und öffentlichen und privaten Interessen voraus. Transparenz ist unabdingbar, um ein klares Bild der vorliegenden Interessen sowie der Fähigkeit zu zeichnen, diesen Interessen Ausdruck zu verleihen. Vor diesem Hintergrund besteht zur Sicherung der gleichberechtigten Beteiligung der verschiedenen Interessen der Zivilgesellschaft eine der großen Herausforderungen in der Organisationsfähigkeit der Zivilgesellschaft. Die Organisationsfähigkeit der Zivilgesellschaft unterscheidet sich sowohl zwischen den einzelnen Ländern als auch unter den einzelnen Stellen eines Landes.

Wir sind der Meinung, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft über einen reinen Mitglieds- oder Beobachterstatus hinausgehen muss, der ihren Vertretern in der Regel angeboten wird, und in einen konstruktiven Dialog und ein fruchtbares Zusammenspiel zu überführen ist.³⁸ Dementsprechend müssen nicht-institutionelle Teilhabemechanismen für den Dialog mit der Zivilgesellschaft durch offizielle partizipative Methoden der Interaktion ergänzt werden.

³⁸ Véronique Gouvremont, *The Convention on the Diversity of Cultural Expressions: Implementation and Follow up-The Challenge of Concerted Action by Civil Society*, unter www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/article-societe-civile-eng.pdf.

BEISPIEL VORBILDLICHER VERFAHRENSWEISE:

Vorschläge für die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in der Schweiz

Laut den Durchführungsrichtlinien (Operational Guidelines) der UNESCO kommt der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung des Übereinkommens eine wesentliche Rolle zu, da sie die Anliegen der Bürger, Organisationen und Unternehmen bei den öffentlichen Stellen zu Gehör bringt, die Umsetzung von Maßnahmen und Programmen überwacht, eine Wächterrolle übernimmt, als Hüterin der Werte und als Innovator auftritt, und außerdem zu einem größeren Maß an Transparenz und Rechenschaftspflicht der Regierungstätigkeiten beiträgt. Dies setzt voraus, dass die Parteien dieses Übereinkommens einen Rechtsrahmen einrichten, mit dem die Transparenz und ein zeitnaher Zugang zu den erforderlichen Informationen gewährleistet werden. Im Idealfall verfolgen sie einen aktiven Ansatz, bei dem die Zivilgesellschaft auf angemessene Weise in die Kulturpolitik einbezogen und dadurch angeregt wird, neue Ideen und Ansätze in die Ausarbeitung neuer kulturpolitischer Maßnahmen einzubringen. In Anlehnung an unsere mithilfe von Fragebögen und Befragungen durchgeführte Erhebung für diese Studie sollten die Parteien die Zivilgesellschaft zudem in die Erhebung von Daten einbeziehen, die für einen auf verlässlichen Informationen und Teilhabe beruhenden politischen Gestaltungsprozess unabdingbar sind.

Die Schweizer Koalition für die kulturelle Vielfalt und die schweizerische UNESCO-Kommission veröffentlichten im Oktober 2009 den Bericht „Kulturelle Vielfalt – mehr als ein Slogan“, der Vorschläge für die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens enthält.³⁹ Die Empfehlungen beruhen auf einer Bestandsaufnahme und einer Analyse des derzeitigen Stands der kulturellen Vielfalt in der Schweiz, die aus der Arbeit von acht Expertengruppen hervorgegangen sind, welche sich mit den Themen internationale Zusammenarbeit, Theater und Tanz, Kino, Bildung, Musik, Literatur, visuelle Kunst und Erhaltung des Kulturerbes sowie Medien befasst haben. Dieser Bericht aus Interessentenkreisen ist ein hilfreiches Mittel für die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens in der Schweiz.

2.3.3. Das Aarhus-Übereinkommen als Inspirationsquelle für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens

Das Beteiligungsmodell des Aarhus-Übereinkommens von 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten kann als Richtschnur für die Umsetzung von Artikel 11 des UNESCO-Übereinkommens auf EU-Ebene dienen.⁴⁰ Ziel des Aarhus-Übereinkommens ist es im Wesentlichen, die demokratische Grundlage und Rechtmäßigkeit öffentlicher Maßnahmen im Bereich Umweltschutz zu stärken.⁴¹ Die Vertragsparteien müssen das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren, und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

³⁹ Siehe Bericht und dazugehörige Dokumentation unter <http://www.kulturellevielfalt.ch/visio.php?de,0>,

⁴⁰ Dieses unter Beteiligung der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) ausgearbeitete Abkommen wurde am 25. Juni 1998 von 35 Mitgliedstaaten der UNECE sowie der Europäischen Gemeinschaft im Zuge der 4. Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ in Aarhus (Dänemark) unterzeichnet. Derzeit zählt das Übereinkommen 44 Vertragsparteien, einschließlich der Europäischen Gemeinschaft. Siehe Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 124 vom 17.5.2005.

⁴¹ Beispielsweise Absatz 21 der Präambel des Übereinkommens.

gewährleisten, um den Schutz des Rechts der Einzelnen, in einer gesunden Umgebung zu leben, zu stärken. Die Bestimmungen des Übereinkommens sehen ein ausführliches Beteiligungsmodell auf der Grundlage dieser Verfahrensrechte vor.

Das Beteiligungsmodell des Aarhus-Übereinkommens könnte als Modell für die Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen des UNESCO-Übereinkommens dienen. Auf EU-Ebene bestehen bereits einige Richtlinien und Verordnungen zur Umsetzung des Aarhus-Übereinkommens. Die wichtigste dieser Verordnungen ist die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft („Aarhus-Verordnung“).⁴²

Damit das Beteiligungsmodell wirklich zu einer Stärkung der Demokratie beiträgt, sollte es die gesamte Zivilgesellschaft einbeziehen.⁴³ Zwar enthält das Aarhus-Übereinkommen einige Aussagen zu der Notwendigkeit, dass öffentliche Stellen aktive Schritte zur Unterstützung der Öffentlichkeit unternehmen, jedoch ist es zu diesem wesentlichen Aspekt des Beteiligungsmodells nur äußerst knapp gehalten.⁴⁴

Die Almaty-Leitlinien zur Förderung der Anwendung der Grundsätze des Aarhus-Übereinkommens in internationalen Foren („Guidelines on Promoting the Application of the Principles of the Aarhus convention in International Forums – „Almaty-Leitlinien“) tragen zur Klärung des Aarhus-Übereinkommens bei.⁴⁵ In den Leitlinien wird darauf Wert gelegt, die breite Öffentlichkeit nicht von dem Beteiligungsmodell auszuschließen, wozu Folgendes festgelegt ist:

- „Beim internationalen Zugang sollte darauf geachtet werden, dass die Prozesse grundsätzlich für die breite Öffentlichkeit geöffnet bzw. offen gehalten werden“ (Punkt 14); und
- „Verfügen Mitglieder der Öffentlichkeit über unterschiedliche Fähigkeiten, Mittel, soziokulturelle Umstände oder wirtschaftliche und politische Einflussmöglichkeiten, so sollten besondere Maßnahmen ergriffen werden, um einen ausgewogenen und fairen Beteiligungsprozess zu garantieren. Es sollten Prozesse und Mechanismen für den internationalen Zugang eingerichtet werden, um die Transparenz zu erhöhen, Ungleichheiten zu minimieren und die Ausübung ungebührlicher wirtschaftlicher oder politischer Einflussnahme zu verhindern. Es sollte auch die Beteiligung jener Kreise erleichtert werden, die am stärksten direkt betroffen sind, und die ohne Förderung nicht die Mittel für eine Beteiligung hätten.“⁴⁶

⁴² Für weitere Informationen zu Europäischen Gesetzen zur Umsetzung des Aarhus-Übereinkommens siehe: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>.

⁴³ Siehe Christine Larssen, Les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique en matière d'environnement et d'urbanisme. La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme. Actes du colloque organisé le 27 mai 2004 par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés universitaires Saint-Louis, B. Jadot (dir.), Bruylant, Brüssel, 2005, insb. Nr. 3 und Nr. 19.

⁴⁴ Siehe Punkte 8, 12 und 14 der Präambel; Artikel 3, Absätze 2 und 3, Artikel 5, Absatz 2 und Artikel 9, Absatz 5 des Aarhus-Übereinkommens.

⁴⁵ Almaty-Leitlinien zur Förderung der Anwendung der Grundsätze des Aarhus-Übereinkommens in internationalen Foren, Anhang zu Beschluss II/4, verabschiedet beim zweiten Treffen der Vertragsparteien des Aarhus-Übereinkommens in Almaty (Kasachstan) am 25.-27. Mai 2005 (ECE/MP.PP/2005/2/Add.5, 20. Juni 2005). Die Leitlinien wurden auf Grundlage von Artikel 3 Absatz 7 des Aarhus-Übereinkommens entwickelt.

⁴⁶ Siehe auch Punkte 17 und 18 der Leitlinien.

Im Zuge der Umsetzung von Artikel 11 des UNESCO-Übereinkommens sollten die politischen Entscheidungsträger die Repräsentativität, Verantwortung und Transparenz der beteiligten NRO berücksichtigen, die im Rahmen des Aarhus-Übereinkommens zusammengekommen sind. Ferner sollten sie die Beteiligungsmaßnahmen zur Umsetzung von Artikel 11 des UNESCO-Übereinkommens rechtlich und inhaltlich auf die breite Öffentlichkeit ausweiten.⁴⁷

Laut dem „World Report 2009“ der UNESCO setzt eine demokratische Regierungsführung eine Regierungsform und einen Entscheidungsprozess voraus, in denen die multikulturelle Zusammensetzung der heutigen Gesellschaften und ihre vielfältigen Glaubensrichtungen, Ziele und Lebensarten berücksichtigt werden.⁴⁸ Durch die Förderung einer partizipativeren Regierungsform kann der Umgang mit kultureller Vielfalt einen gesellschaftlichen Wandel in eine demokratische Stärke verwandeln“ (S. 221). Diese Anliegen sind insbesondere mit Blick auf die Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens bedeutsam, vor allem in Bezug auf die in Artikel 7 aufgeführten Einzelpersonen und Gruppen.

2.3.4. Sammlung, Verbreitung und Austausch von Informationen zu Gesetzen und bewährten Verfahrensweisen

Das „Aarhus Clearinghouse for Environmental Democracy“ hat sich zum Ziel gesetzt, die wirksame Umsetzung des Aarhus-Übereinkommens durch die Sammlung, die Verbreitung und den Austausch von Informationen zu Gesetzen und bewährten Verfahrensweisen bezüglich der durch das Beteiligungsmodell gewährten Rechte zu unterstützen. Die innerstaatlichen Anlaufstellen für das Übereinkommen liefern dem Clearinghouse Informationen. Im Gegenzug stellt das Clearinghouse einem breiten Spektrum von Nutzern, darunter den Vertragsparteien und anderen Staaten, zwischenstaatlichen Organisationen, NRO, Wissenschaftlern und der breiten Öffentlichkeit eine Vielfalt an Informationen zur Verfügung.⁴⁹ Die Entscheidungsträger der EU sollten ermessen, ob und in welchem Maße das Aarhus Clearinghouse als Modell für die Umsetzung von Artikel 9 des UNESCO-Übereinkommens dienen kann, in dem es um den Informationsaustausch und Transparenz geht.

Die Antworten aus dem Fragebogen zur Zivilgesellschaft in unserer Erhebung legen nahe, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der politischen Gestaltung und Umsetzung in Staaten innerhalb und außerhalb Europas weiterhin eher gering ausfällt. In vielen Ländern bestehen keine strukturierten Verfahren, um die Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung des Übereinkommens zu gewährleisten. In einigen Fällen erklärten Vertreter der Zivilgesellschaft sogar, dass ihnen von den politischen Entscheidungsträgern einfach keine Beachtung geschenkt würde.⁵⁰ Der „Aarhus-Clearinghouse-Mechanismus“ könnte als Richtschnur dienen, um Verfahrensregeln zur Gewährleistung einer wirkungsvollen Beteiligung auf EU- und Mitgliedstaatsebene auszuarbeiten.

⁴⁷ Vgl. Punkt 14 und Punkt 15 der Almaty-Leitlinien.

⁴⁸ Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue, UNESCO, Paris 2009.

⁴⁹ Für weitere Informationen zum Clearinghouse-Mechanismus siehe <http://aarhusclearinghouse.unece.org/index.cfm>. Vergleiche auch die Empfehlungen zur effizienteren Verwendung elektronischer Informationswerkzeuge für den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, Anhang zu Beschluss II/3, verabschiedet beim zweiten Treffen der Vertragsparteien der Aarhus Convention in Almaty (Kasachstan) am 25.-27. Mai 2005 II/3, (ECE/MP.PP/2005/2/Add.4, 8. Juni 2005), Punkt 2, 5, 6 und 18. Die für den Aarhus Clearinghouse-Mechanismus zuständige „Task Force on Electronic Tools“ ist in vielerlei Hinsicht tätig, um den Bedarf und die Probleme festzustellen sowie Lösungen für die Umsetzung der oben genannten Empfehlungen vorzuschlagen, siehe www.unece.org/env/pp/electronictools.htm.

⁵⁰ Siehe Antworten im Fragebogen aus Italien im Teil „Civil Societies Survey“ unter www.diversitystudy.eu.

2.3.5. Ausarbeitung neuer Regeln für die Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens

Eine begrüßenswerte neue Regulierung sollte angemessene Methoden und Regeln beinhalten, um die Zivilgesellschaft aktiv in das kulturpolitische Beschlussfassungsverfahren einzubeziehen. Insbesondere sollte die Situation von Neueinsteigern, Minderheiten und solchen Kulturschaffenden berücksichtigt werden, die einer Zusammenarbeit mit dem Staat eher zögerlich gegenüber stehen. Eine echte Vielfalt kultureller Ausdrucksformen kann selbstverständlich nur dann entstehen, wenn nicht nur die Lauten und Mächtigen Gehör finden.

Je mehr Aufmerksamkeit das UNESCO-Übereinkommen unter den Beteiligten erhält, desto wahrscheinlicher ist es, dass diese in ihren Diskursen und Initiativen auf das Instrument und die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen verweisen. Eine gute Regulierung der Mitwirkung sollte daher viel Wert auf die Erfassung und Verbreitung von Informationen zum UNESCO-Übereinkommen legen. Damit einhergehen sollte die Einrichtung von Datenbanken zur Verbreitung der relevanten Informationen. Der Aarhus-Clearinghouse-Mechanismus stellt diesbezüglich ein nützliches Modell dar. Der Austausch von Informationen zwischen privaten Akteuren und der Zugang dieser privaten Akteure zu Informationen staatlicher Einrichtungen sind für die Beteiligung der Zivilgesellschaft von wesentlicher Bedeutung.

Die neuen Regeln sollten offizielle Verfahren in Form eines „strukturierten“ Dialogs umfassen, der zwischen privaten und öffentlichen Akteuren im Beschlussfassungsverfahren zu Maßnahmen und politischen Initiativen im Bereich der kulturellen Ausdrucksformen geführt wird. Diese kodifizierte Mitwirkung wäre eine Ergänzung und Unterstützung eher informeller und flexibler Mechanismen wie der offenen Koordinierungsmethode (OKM). Zwar erfolgt die Beteiligung der Zivilgesellschaft häufig durch Konsultationen, doch sollte dies auch die Vorbereitungsphasen und öffentliche Aussprachen umfassen. Öffentlichen Aussprachen würde im politischen Diskurs um die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens eine bedeutende Rolle zukommen.⁵¹

⁵¹ In Italien bietet die „Autorità Garante per la Partecipazione“ in der Toskana ein interessantes Beispiel für einen solchen Ansatz. Für weitere Informationen zur der Autorità Garante per la Partecipazione in der Toskana siehe www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/default.aspx.

3. DAS UNESCO-ÜBEREINKOMMEN IN DEN AUSSENBEZIEHUNGEN DER EUROPÄISCHEN UNION

3.1. Paradigmenwechsel von den Marktregeln zum gleichberechtigten Zugang zu kulturellen Ausdrucksformen

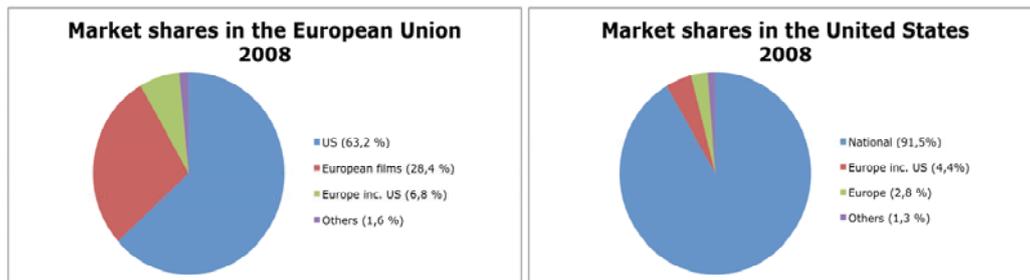
Im 2010 veröffentlichten Grünbuch „Erschließung des Potenzials der Kultur- und Kreativindustrien“ stellt die Europäische Kommission die Frage, welche neuen Instrumente aktiviert werden sollten, um die kulturelle Vielfalt mit Hilfe der Mobilität kultureller und kreativer Werke, von Künstlerinnen und Künstlern sowie Kulturschaffenden innerhalb der EU und darüber hinaus zu fördern.⁵² In diesem Zusammenhang erinnert sie daran, dass die EU den internationalen Kulturaustausch und Handel unter dem Blickwinkel des UNESCO-Übereinkommens betrachtet. Aufgrund dieses Übereinkommens ist die EU verpflichtet, einen ausgewogeneren Kulturaustausch zu fördern und die internationale Zusammenarbeit und Solidarität im Geiste der Partnerschaft zu stärken. Dies geschieht mit dem Ziel, vor allem die Kapazitäten der Entwicklungsländer auszubauen, um die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern. Diese Ziele entsprechen einigen der Grundprinzipien des Übereinkommens, insbesondere dem Grundsatz des gleichberechtigten Zugangs und dem Grundsatz der Offenheit und Ausgewogenheit gemäß Artikel 2 Absätze 7 und 8.

In dem Abschnitt von Teil II dieser Studie, der das Thema geistiges Eigentum und Wettbewerb behandelt, befassen wir uns mit neuen Ideen, die die Mitgliedstaaten der EU sowie kleine und mittlere Unternehmen nutzen können, um die marktbeherrschende Stellung großer Unternehmen zu brechen, die ihre Marktstärke missbrauchen und der Allgemeinheit uniforme kulturelle Ausdrucksformen aufzwingen. In der Einleitung zu Teil IV werfen wir einen kritischen Blick auf das Vermögen der Staaten, die Inhalte kultureller Ausdrucksformen durch eine selektive staatliche Förderpraxis zu steuern. Wir werden dafür plädieren, dass die kulturellen Interessenträger eine neue Balance zwischen dem „Duopol“ privater und staatlicher Befugnisse in der EU finden sollten, das derzeit die Märkte in der Kulturwirtschaft beherrscht, was zulasten von Anbietern kultureller Ausdrucksformen aus dem südlichen Teil des Globus sowie von lokalen Neueinsteigern und in anderer Form an den Rand gedrängten Künstlern geht.

Wenn wir den Filmsektor als Beispiel und die Marktanteile als Indikator für die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen in der Europäischen Union herausgreifen, stellen wir fest, dass die Öffentlichkeit 2008 nur einen sehr geringen Prozentsatz an Filmen aus außereuropäischen Ländern konsumiert hat⁵³

⁵² KOM(2010)0183, Punkt 4.3.

⁵³ Sämtliche Zahlenangaben stammen von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, Focus 2009, World Film Market Trends, und sind abrufbar unter:
www.obs.coe.int/online_publication/reports/focus2009.pdf.en.



Legende:

Marktanteile in der Europäischen Union

USA
Europäische Filme
Europa mit US-amerikanischer Beteiligung
Andere

Marktanteile in den Vereinigten Staaten

National
Europa mit US-amerikanischer Beteiligung
Europa
Andere

Während in den USA auf Eigenproduktionen ein Marktanteil von 91,5 % entfiel, stießen Filme aus Europa und dem Rest der Welt bei gerade einmal 2,8 bzw. 1,3 % aller amerikanischen Kinogänger auf Interesse (4,4 % im Fall von Filmen, die mit US-amerikanischer Beteiligung in Europa produziert wurden).⁵⁴ Angesichts dieser Zahlen kann man mit Fug und Recht behaupten, dass die europäischen Steuerzahler die im Filmsektor der USA noch vorhandenen Überbleibsel an Vielfalt kulturellen Ausdrucksformen finanzieren. In den USA wird das Feld überwiegend einem Oligopol privater Akteure überlassen. Von einem vielfältigen Angebot an Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen kann jedenfalls keine Rede sein. Wir bezeichnen diesen Zustand als „kulturellen Quasi-Einheitsbrei“.⁵⁵

In der Europäischen Union verzeichnen Hollywood-Produktionen die höchsten Marktanteile, während es mithilfe kulturpolitischer Maßnahmen nur gelingt, durchschnittlich weniger als ein Drittel Marktanteil für europäische Filme zu sichern. Gemessen an den Grundsätzen des gleichberechtigten Zugangs sowie der Offenheit und Ausgewogenheit ist diese Situation alles andere als befriedigend. Sie löst schwere Bedenken im Hinblick auf die Frage aus, wie es um die Meinungsfreiheit und die Grundfreiheiten bestellt ist. Da vergleichbare Statistiken für Bücher und Musik fehlen, können wir nur vermuten, dass es bei kulturellen Ausdrucksformen aller Art, die in hohem Maße auf Urheberrechte und ähnliche Rechte setzen, ähnlich aussieht. Der Schutz des handelsbezogenen geistigen Eigentums ohne entsprechende Klauseln im Wettbewerbsrecht führt dazu, dass Verdrängungsmarketing betrieben wird. Durch Vermarktung in dieser Form wird der Verbraucher daran gewöhnt, weitgehend homogene Formen des kulturellen Ausdrucks zu lesen, zu sehen und zu hören. Nur reiche Länder können sich diesem Diktat teilweise entziehen, indem sie Steuergelder für den Schutz und die Förderung lokaler Ausdrucksformen der Kultur ausgeben. Wir empfehlen daher einen radikalen Paradigmenwechsel auf der multilateralen Ebene der WTO sowie auf der regionalen und bilateralen Ebene bei den Bemühungen der Europäischen Union um kulturelle Zusammenarbeit. Dabei geht es nicht nur um Handel und Märkte. Vielmehr berührt diese Frage die in Artikel 5 verankerten Kernwerte des UNESCO-Übereinkommens.

⁵⁴ Sämtliche Zahlenangaben stammen von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, Focus 2009, World Film Market Trends, und sind abrufbar unter: www.obs.coe.int/online_publication/reports/focus2009.pdf.en (Zahlen aus anderen Jahren sind den jeweiligen Focus-Ausgaben entnommen).

⁵⁵ Bei den Marktanteilen in Kanada ergibt sich ein ähnliches Muster wie in den Vereinigten Staaten. Was den Vertrieb angeht, betrachten die großen Hollywood-Filmstudios dieses Land als „Binnenmarkt“.

In Teil III gehen wir zunächst auf die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens mit Blick auf die Menschenrechtspolitik der EU ein. Anschließend befassen wir uns mit der Frage, warum bisher auf der multilateralen Ebene im Rahmen der WTO keine Erörterung dieses Vertragswerks stattgefunden hat. Ferner betrachten wir diesen Aspekt im Lichte der jüngsten WTO-Rechtsstreitigkeiten, bei denen die EU in für das UNESCO-Übereinkommen wichtigen Angelegenheiten die Position der USA blindlings unterstützte. Danach untersuchen wir die Lage auf regionaler und bilaterale Ebene, wo die EU neue Konzepte auf der Grundlage der Protokolle über kulturelle Zusammenarbeit erprobt. Zum Schluss ziehen wir Lehren aus den Erfahrungen der EU bei der Förderung der lokalen Filmproduktion im Süden mit Mitteln aus dem Fonds für die Zusammenarbeit mit Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten). Wir kommen zu dem Schluss, dass diese Initiative zumindest bislang nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein ist.

Uns ist bewusst, dass die Außenbeziehungen und die internen Politikbereiche der EU ineinandergreifen, ergänzen sich doch die Artikel 5, 6 und 7 des UNESCO-Übereinkommens. Daher sollten die Teile II bis IV nicht als gesonderte Kapitel betrachtet werden, sondern als eine Auswahl von Themen, die für das Kernanliegen des UNESCO-Übereinkommens alle gleich wichtig sind. Zusätzlich erörtern wir in einem Anhang zur Langfassung dieser Studie die Frage der Vorzugsbehandlung gemäß Artikel 16. Wir stellen Bausteine für eine neue Architektur vor, die auf einem verbesserten System des Immaterialgüterschutzes fußt, um gleichberechtigten Zugang, Menschenrechte und Grundfreiheiten sicherzustellen.

In unserer Studie verzichten wir bewusst auf eine ausführliche Untersuchung der Auswirkungen neuer digitaler Technologien auf die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen. Unseres Erachtens hängt die digitale Verheißung unverändert von neuen normativen Lösungen für die Vermarktung ab, die einen Schwerpunkt unserer Forschung bildet.

3.2. Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens mit Blick auf die Menschenrechtspolitik

Im UNESCO-Übereinkommen wird „die Bedeutung der kulturellen Vielfalt für die volle Verwirklichung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in anderen allgemein anerkannten Übereinkünften verkündeten Menschenrechte und Grundfreiheiten“ gewürdigt und daran erinnert, dass „die kulturelle Vielfalt nur dann geschützt und gefördert werden (kann), wenn die Menschenrechte und Grundfreiheiten (..) garantiert sind.“ Zu den Grundfreiheiten gehören die freie Meinungsäußerung, die Informations- und die Kommunikationsfreiheit sowie die Möglichkeit der Einzelpersonen, ihre kulturellen Ausdrucksformen zu wählen. Zudem heißt es in dem Übereinkommen, dass sich die kulturelle Vielfalt „in einem Rahmen von Demokratie, Toleranz, sozialer Gerechtigkeit und gegenseitiger Achtung der Völker und Kulturen entfaltet.“ So gesehen leistet die Förderung der Menschenrechtspolitik im Rahmen der Außenbeziehungen der EU einen Beitrag zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens.

Im Umgang mit Ländern, die das UNESCO-Übereinkommen ratifiziert haben, erweist sich der Menschenrechtsdialog als wirksames Instrument in folgenden Belangen:

- Beurteilung und Verurteilung kultureller Ausdrucksformen, die gegen die Menschenrechte verstoßen;
- Verhinderung des Missbrauchs der kulturellen Vielfalt als Vorwand für diskriminierende Praktiken;

- Schutz kultureller Ausdrucksformen, die von Auslöschung bedroht oder ernsthaft gefährdet sind oder aus anderen Gründen dringender Sicherungsmaßnahmen bedürfen (Artikel 8 und 17).

Im März 2009 beschloss der Europäische Rat Leitlinien für den Bereich der Menschenrechte.⁵⁶ Trotz fehlender Rechtsverbindlichkeit dienen die Leitlinien in der Menschenrechtspolitik der EU als pragmatisches Instrument. Derzeit enthalten sie aber keinerlei Verweis auf die kulturelle Vielfalt oder das UNESCO-Übereinkommen. Im Interesse der Umsetzung des Übereinkommens sollten diese Leitlinien daher wie folgt geändert werden:

- Herausstellen der Bewahrung und Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen als Mittel zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten;
- Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens als vorrangiges Anliegen der Menschenrechtspolitik der Europäischen Union;
- Förderung der Ratifizierung und Einhaltung des Übereinkommens durch Drittländer;
- Thematisierung des Schutzes kultureller Ausdrucksformen, die von Auslöschung bedroht sind;
- Erfordernis eines angemessenen Vorgehens der EU gegen Verletzungen des UNESCO-Übereinkommens.

Seit 1995 ist die Europäische Gemeinschaft bestrebt, in alle Abkommen mit Entwicklungsländern eine Menschenrechtsklausel aufzunehmen. Im Falle schwerwiegender und andauernder Menschenrechtsverletzungen bieten diese Klauseln einer Vertragspartei die Möglichkeit, gegen die Partei, die sich vertragswidrig verhält, restriktive Maßnahmen zu ergreifen, die in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des Verstoßes stehen. Bestehende Menschenrechtsklauseln sind dahingehend auszulegen, dass sie den Schutz und die Förderung kultureller Rechte und der kulturellen Vielfalt auch bei fehlendem ausdrücklichem Verweis einschließen. In künftigen Klauseln sollte jedoch die Beachtung der Bestimmungen des UNESCO-Übereinkommens konkret gefordert werden.

3.3. Das UNESCO-Übereinkommen und die WTO: Förderung des Dialogs über die Rechtsbeziehungen

3.3.1. Erörterung des UNESCO-Übereinkommens im Rahmen der WTO

Anders als die UNESCO und die UNCTAD lehnte es das WTO-Sekretariat ab, den von uns an internationale Organisationen versandten Fragebogen auszufüllen. Zur Begründung hieß es, das Sekretariat sei nicht in der Lage, sich im Alleingang zur Auslegung oder Anwendung der Artikel 20 und 21 des Übereinkommens zu äußern, da diese Fragen von den WTO-Mitgliedern bisher nicht erörtert wurden. Demzufolge verfügt die WTO über keinerlei Aufzeichnungen über Meinungen von Regierungen der Mitglieder zu diesem Thema.⁵⁷

⁵⁶ Siehe Verweise auf die Menschenrechtsleitlinien unter <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1681&lang=EN>.

⁵⁷ Siehe Schreiben vom 2. März 2010 im Abschnitt „International Organizations Survey“ unter www.diversitystudy.eu.

Wir bezweifeln, dass das Vermeiden von Diskussionen über das UNESCO-Übereinkommen im Rahmen der WTO taktisch klug ist. Die EU sollte die Initiative ergreifen und eine Debatte über die Tragweite der Artikel 20 und 21 des UNESCO-Übereinkommens nach dem Muster förmlicher Erörterungen über andere nicht handelsbezogene Themen wie Volksgesundheit und Umweltschutz auf WTO-Ebene anstoßen.

Artikel 20 regelt das Verhältnis zwischen dem Übereinkommen und anderen Verträgen nicht ganz eindeutig. Er sieht vor, dass die Vertragsparteien „die wechselseitige Unterstützung zwischen diesem Übereinkommen und anderen Verträgen, deren Vertragsparteien sie sind, (fördern)“ (Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a; Näheres dazu siehe Abschnitt 2.4 dieser Studie); darin heißt es aber auch: „Dieses Übereinkommen ist nicht so auszulegen, als verändere es die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien aus anderen Verträgen“.⁵⁸

96 der 153 WTO-Mitglieder sind Vertragsparteien des UNESCO-Übereinkommens (d. h. die überwiegende Mehrheit der 110 Vertragsparteien des Übereinkommens gehört auch der WTO an). Die Erörterung des Vertragswerks unter dem Dach der WTO wäre für WTO-Mitglieder, die auch Vertragsparteien des Übereinkommens sind (wie zum Beispiel die EU), eine Möglichkeit, die Artikel 20 und 21 anzuwenden und gleichzeitig den Sinn und die Bedeutung ihrer Bestimmungen zu überprüfen.

Bislang wurde das UNESCO-Übereinkommen innerhalb der WTO nur am Rande erörtert. Im Zuge der Erarbeitung des Übereinkommens wandte sich der UNESCO-Generaldirektor mit dem Angebot an das WTO-Sekretariat, dass die WTO-Mitglieder auf einer informellen Tagung mit dem für Kulturpolitik und den interkulturellen Dialog zuständigen UNESCO-Direktor am 11. November 2004 Stellung zu dem Entwurf nehmen könnten.⁵⁹ Auf dieser Sitzung waren die Bestimmungen über das Verhältnis zu anderen Verträgen Gegenstand einer lebhaften Diskussion und stießen bei den Teilnehmern auf erhebliches Interesse.⁶⁰ Gelegentlich wird in Dokumenten, die im Rahmen der WTO durch das WTO-Sekretariat, Beobachter und Mitglieder in Umlauf gebracht werden, Bezug auf das UNESCO-Übereinkommen genommen.⁶¹ Weitere, weniger förmliche und in der Regel weniger transparente Debatten über die Relevanz des UNESCO-Übereinkommens für die WTO (und insbesondere den Dienstleistungshandel) wurden offenbar beispielsweise bei folgenden Anlässen geführt: bei den WTO-Verhandlungen über Verbesserungen des GATS im April 2004; bei einem Seminar zum Thema „Handel und Kultur“, das von bestimmten WTO-

⁵⁸ Artikel 20 Absatz 2. Artikel 21 geht noch weiter; dort heißt es: „Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Ziele und Grundsätze dieses Übereinkommens in anderen internationalen Foren zu fördern“, indem sie einander „unter Berücksichtigung dieser Ziele und Grundsätze“ konsultieren.

⁵⁹ UNESCO, Preliminary Draft Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions: Presentation of Comments and Amendments, CLT/CPD/2004/CONF.607/1, Part IV (Dezember 2004), S. 23-27; Generalkonferenz der UNESCO, Preliminary Report by the Director-General Setting out the Situation to be Regulated and the Possible Scope of the Regulating Action Proposed, accompanied by the Preliminary Draft of a Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, 33 C/23 (4. August 2005) [17]. Siehe auch UNESCO, Preliminary Draft Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions: Preliminary Report of the Director-General, CLT/CPD/2004/CONF.201/1 (Juli 2004) [13]; Generalrat der WTO, Protokoll der Sitzung vom 20. Oktober 2004, WT/GC/M/88 (11. November 2004) [64]–[85]; Allgemeiner Rat der WTO, Annual Report 2004, WT/GC/86 (12. Januar 2005) 20.

⁶⁰ CLT/CPD/2004/CONF.607/1, Part IV, S. 25-26.

⁶¹ Siehe z. B. WTO-Rat für handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums, Protokoll der Sitzung vom 14./15. Juni 2005 im Centre William Rappard, IP/C/M/48 (15. September 2005), [92] (Peru); WTO-Ministerkonferenz, Organisation Internationale de la Francophonie (OIF): Erklärung von Abdou Diouf, Generalsekretär (in seiner Eigenschaft als Beobachter), WT/MIN(05)/ST/57 (15. Dezember 2005), 2; WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen und audiovisuellen Dienstleistungen: Background Note by the Secretariat, S/C/W/310 (12. Januar 2010), [71]. Siehe auch Bericht des Berufungsgremiums, China – Publikationen und audiovisuelle Erzeugnisse, Nr. 538; Bericht des Berufungsorgans, China – Publikationen und audiovisuelle Erzeugnisse, [25].

Mitgliedern organisiert wurde (30. September 2004) und im Rahmen einer Diskussion von WTO-Mitgliedern (25. August 2005).⁶²

Eine Schwierigkeit in den Diskussionen über das UNESCO-Übereinkommen im Rahmen der WTO besteht darin, einen Ausgleich zwischen Transparenz und Teilhabe von nicht in die WTO eingebundenen interessierten Gruppen einerseits und der Bereitschaft der WTO-Mitglieder, sich auf eine offene und ehrliche Debatte einzulassen, andererseits zu schaffen. Üblicherweise können sich Nichtregierungsorganisationen und Basisgruppen auf WTO-Tagungen kein Gehör verschaffen oder aktiv einbringen. Zudem verfügt die UNESCO in keinem WTO-Gremium über einen Beobachterstatus. Obwohl die Einbeziehung dieser Organisationen und Gruppen die Debatte bereichern und das Bewusstsein für die über Handelsfragen hinausreichenden politischen Ziele schärfen könnte, werden die Chancen, eine Übereinkunft zu erzielen, die auf einem eng begrenzten gemeinsamen Fundament beruht, durch die Beschränkung des Teilnehmerkreises auf die WTO-Mitglieder wahrscheinlich steigen. Zudem dürften in Anbetracht der beträchtlichen Zahl der Vertragsparteien und Nichtvertragsparteien des Übereinkommens unter den WTO-Mitgliedern sämtliche Aspekte der Diskussion abgedeckt sein. Förderlich wirken sich auch regierungsinterne Gespräche und die öffentlichen Konsultationen aus, die auf nationaler Ebene zu erwarten sind. Darüber hinaus bestünde die Möglichkeit, Tagungen anzuberaumen, zu denen nicht der WTO angehörende Gremien wie die UNESCO eingeladen werden könnten.

Es wäre sinnvoll, folgende Punkte auf die Tagesordnung künftiger Tagungen zu setzen: die Verpflichtungen laut Artikel 20 und 21 des UNESCO-Übereinkommens, die sich für WTO-Mitglieder, die auch Vertragsparteien des Übereinkommens sind, bei WTO-Gesprächen und -Streitigkeiten ergeben; der Umfang der Abweichungen zwischen dem UNESCO-Übereinkommen und den WTO-Vorschriften; die Maßnahmen, die WTO-Mitglieder zum Zweck der Umsetzung des Übereinkommens ergriffen haben, und die inhaltliche Übereinstimmung dieser Maßnahmen.

3.3.2. Die rechtliche Tragweite von Erörterungen auf WTO-Ebene

Debatten über das UNESCO-Übereinkommen innerhalb der WTO würden zweifellos einen Beitrag zu dessen Zielen leisten, die darin bestehen, die wechselseitige Unterstützung zwischen diesem Übereinkommen und anderen Verträgen und dessen Grundsätze zu fördern, wie in Artikel 20 Absatz 1 und Artikel 21 vorgeschrieben. Konkrete Fortschritte auf dem Weg zu einer besseren Vereinbarkeit von Handel und Kultur zu erreichen, ist ein schwieriges Unterfangen. Dasselbe gilt für die Aussichten auf eine Verständigung über die Rolle und die Bedeutung der Artikel 20 und 21. Zusätzlich werden diese Bemühungen durch folgende Faktoren erschwert:

- die hohe Zahl von WTO-Mitgliedern und die Tatsache, dass etwa ein Drittel von ihnen keine Vertragsparteien des Übereinkommens sind;
- die traditionelle WTO-Regel, dass die Beschlussfassung durch Konsens und nicht im Wege der Abstimmung erfolgt;
- die immer neuen Verzögerungen und Herausforderungen beim Abschluss der Verhandlungen in der Doha-Runde;

⁶² Siehe WT/GC/M/88, [64]; International Network for Cultural Diversity, Newsletter Nr. 5(11) (November 2004).

- die anhaltenden Bedenken zahlreicher WTO-Mitglieder aufgrund der globalen Finanzkrise, die Vermutungen über protektionistische Maßnahmen neue Nahrung geben (im Falle von Mitgliedern, die auf die besondere Anerkennung der Kultur in der WTO lieber verzichten würden), und die sinkende Bereitschaft, den Handel in den die Kultur betreffenden Sektoren zu liberalisieren (im Falle der Mitglieder, die davon überzeugt sind, dass die Kultur eines besonderen Schutzes bedarf);
- Artikel IX Absatz 2 des Abkommens von Marrakesch zur Errichtung der Welthandelsorganisation, der vorsieht, dass die Ministerkonferenz und der Allgemeine Rat die ausschließliche Befugnis zur Auslegung der WTO-Abkommen besitzen;
- die faktischen und konzeptionellen Schwierigkeiten bei der Unterscheidung zwischen echten kulturpolitischen Maßnahmen und rein protektionistischen Maßnahmen, die als Unterstützung für die einheimische Industrie gedacht sind;
- die seit langem schwelende Kontroverse über die Notwendigkeit einer Ausnahme von den WTO-Vorschriften für „Kulturerzeugnisse“ wie audiovisuelle Erzeugnisse und Publikationen, die Kultur und die kulturelle Vielfalt. Diese Meinungsverschiedenheiten spielten in der Uruguay-Runde, vor kurzem erst wieder bei den Gesprächen über den Dienstleistungshandel und bei Streitigkeiten zwischen WTO-Mitgliedern eine große Rolle;
- der komplizierte Charakter der zugrunde liegenden rechtlichen Fragen, die wie folgt lauten: Wie können Widersprüche zwischen Verträgen entweder allgemein oder im spezifischen Kontext der WTO aufgelöst werden? Welche Rolle kommt dem nicht die WTO berührenden internationalen Recht bei der Auslegung von WTO-Abkommen (insbesondere von Verträgen, deren Vertragsparteien nicht alle WTO-Mitglieder sind) zu⁶³, und inwieweit ist das nicht die WTO berührende internationale Recht bei WTO-Streitigkeiten auf eine nicht interpretative Art anwendbar?

3.3.3. Empfehlungen an die UNESCO

Die zunehmende Befassung der WTO mit nicht handelsbezogenen Politikbereichen wie Volksgesundheit und Umwelt und insbesondere deren Beziehungen zu anderen zwischenstaatlichen Organisationen wie der WIPO und der WHO zeigen das Spektrum der Möglichkeiten für eine Verstärkung der Rolle der UNESCO in der WTO auf. Sie könnte beispielsweise

- einen Antrag auf Erteilung eines Beobachterstatus auf ständiger oder Ad-hoc-Basis in wichtigen WTO-Gremien wie dem Rat für Dienstleistungshandel stellen und auf die Teilnahme des WTO-Sekretariats als Beobachter an wichtigen UNESCO-Tagungen hinwirken;
- Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit mit der WTO bei öffentlichen Aktivitäten wie dem Veranstalten von Seminaren sowie bei der Recherche und beim Verfassen von Publikationen ausloten;
- informelle Gespräche zwischen den Sekretariaten von WTO und UNESCO organisieren;
- Berichte zu bestimmten Bereichen erstellen, in denen sich Handel und Kultur gegenseitig beeinflussen.

⁶³ Siehe z. B. Panel-Bericht, EG - Biotechnologie, [7.67]-[7.72].

3.3.4. Empfehlungen an die EU

An die EU, die als WTO-Mitglied und Vertragspartei des Übereinkommens gleichermaßen zur Förderung der Liberalisierung des Handels und der kulturellen Vielfalt verpflichtet ist, ergehen folgende Empfehlungen:

- stetige Thematisierung kultureller Auswirkungen und Interessen in nationalen, regionalen und multilateralen Foren, die mit der Erarbeitung von Beschlüssen, Maßnahmen oder Gesetzen befasst sind, um die Beachtung der Ziele des UNESCO-Übereinkommens im Einklang mit den WTO-Vorschriften und unter Berücksichtigung der Ansichten kultureller Interessengruppen zu fördern;
- Unterstützung anderer WTO-Mitglieder, insbesondere der Entwicklungsländer und der sehr schwach entwickelten Länder bei der Ermittlung und beim Aufbau von Kulturindustrien mit potenziellem Wert und bei der Vertiefung der Einsicht in die komplizierten Beziehungen zwischen kultureller Vielfalt und internationalem Handel;
- Beförderung der Diskussion über das UNESCO-Übereinkommen im Rahmen der WTO als kurzfristige Maßnahme, um optimale Voraussetzungen für den Abschluss ehrgeizigerer Vereinbarungen über das Verhältnis zwischen Handel und Kultur bei mittelfristig besseren Rahmenbedingungen (sobald beispielsweise die Mitglieder die Doha-Runde zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht und sich vollständig von der Finanzkrise erholt haben) zu schaffen.

3.4. Zwei WTO-Schlichtungsverfahren jüngerer Datums, die die Kulturwirtschaft betreffen

3.4.1. Politischer Rahmen der Anwendung des UNESCO-Übereinkommens im Fall von China

Ende Dezember 2006 ratifizierte China das UNESCO-Übereinkommen. Kulturminister Sun Jiazheng erklärte, die Ratifizierung biete China die Möglichkeit, seine Kulturen zu schützen und die Entwicklung der Kulturwirtschaft voranzubringen, zugleich aber auch dem Ungleichgewicht im Kulturhandel entgegenzuwirken.⁶⁴ Im März 2008 lenkte der Dalai Lama das Augenmerk der Weltgemeinschaft auf die alarmierende Tatsache, dass „die Sprache, die Sitten und Gebräuche der Tibeter, die den wahren Charakter und die wahre Identität des tibetischen Volkes widerspiegeln, allmählich ausgelöscht werden“.⁶⁵ Auf einer anschließenden Pressekonferenz prangerte er diese Situation an und sagte, es finde eine Form von kulturellem Völkermord statt.⁶⁶ Nach der Ratifizierung des Vertragswerks durch China leiteten die USA zwei Streitbeilegungsverfahren gegen das Land im Zusammenhang mit dem GATS- und dem TRIPS-Abkommen ein, die die Kulturwirtschaft betrafen. Lobbyisten des Verbands Motion Picture Association of America, der das Oligopol der großen Hollywood-Filmstudios vertritt, gelang es, die US-Regierung zu diesem Schritt zu drängen. In beiden Verfahren stellte sich die EU formal hinter die USA, ohne dass diese Unterstützung zuvor in nennenswertem Umfang im europäischen Kultursektor erörtert worden war. Allerdings berief sich China bei dem Fall, der das GATS-Abkommen betraf, auf das UNESCO-Übereinkommen. Sowohl der Fall „China - Publikationen und audiovisuelle Erzeugnisse“ als auch der Fall „China - Geistige Eigentumsrechte“, bei denen es um den

⁶⁴ People's Daily Online, China ratifies UNESCO convention on protecting cultural diversity, 29. Dezember 2006.

⁶⁵ Erklärung Seiner Heiligkeit des Dalai Lama anlässlich des 49. Jahrestages des Volksaufstands in Tibet, 10. März 2008.

⁶⁶ Die diplomatischen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und China erreichten nach dem Besuch des Dalai Lama im Europäischen Parlament Ende 2008 einen historischen Tiefpunkt. Ferner sagte China den EU-China-Gipfel ab, der im Dezember 2008 in Lyon stattfinden sollte; damit verzögerte sich auch die Unterzeichnung von Kulturabkommen, beispielsweise über französisch-chinesische Koproduktionen.

Schutz und die Förderung nicht handelsbezogener Belange ging, wurden vom Streitbeilegungsorgan der WTO (DSB) entschieden. Beide Verfahren berühren Fragen der kulturellen Vielfalt.

3.4.2. Der Fall „China - Publikationen und audiovisuelle Erzeugnisse“.

Das Panel prüfte eine Klage der USA gegen eine Reihe chinesischer Maßnahmen zur Regulierung von Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Einfuhr und dem Vertrieb folgender Erzeugnisse: Bücher und Druckschriften, audiovisuelle Home-Entertainment-Produkte, Tonaufnahmen und Filme für Kinovorführungen. Die USA beanstandeten, einige der Maßnahmen würden gegen von China eingegangene Verpflichtungen im Bereich der Handelsrechte verstoßen.⁶⁷ Zusätzlich führten die USA an, durch Maßnahmen dieser Art werde das Recht von privaten Unternehmen und Einzelpersonen eingeschränkt, einschlägige Erzeugnisse nach China einzuführen, würden doch Handelsrechte nur chinesischen Staatsunternehmen erteilt. Des Weiteren machten die USA geltend, etliche Maßnahmen stünden nicht mit dem GATS-Abkommen und dem GATT-Abkommen von 1994 im Einklang.⁶⁸ Das Panel entschied, dass die angefochtenen Maßnahmen nicht mit diesen Rechtsakten im Einklang stehen. Das Berufungsorgan bestätigte diese Entscheidung.⁶⁹

Chinas Einlassungen: Kulturelle Vielfalt und öffentliche Sittlichkeit

In seinen Einlassungen verwies China auf die besondere Natur von kulturellen Gütern und Dienstleistungen. Sie würden nicht der bloßen Befriedigung kommerzieller Bedürfnisse dienen, sondern seien „Träger von Identitäten, Werten und Sinn“, die eine wesentliche Rolle in der Entwicklung und bei der Bestimmung solcher Aspekte wie gesellschaftliche Merkmale, Werte, Formen des Zusammenlebens, Ethik und Verhaltensweisen spielen.⁷⁰ China stellte einen Zusammenhang zwischen Kulturgütern und dem Schutz der öffentlichen Werteordnung her und trug vor, kulturelle Güter hätten erheblichen Einfluss auf die Moralvorstellungen der Gesellschaft und des Einzelnen, wie im UNESCO-Übereinkommen betont werde. Daher, so China, habe der Staat ein vitales Interesse an einem hohen Niveau des Schutzes der öffentlichen Moral mittels eines geeigneten Mechanismus für die Prüfung von Inhalten, der ein Verbot sämtlicher kulturellen Güter mit Inhalten vorsieht, die sich negativ auf die öffentliche Moral auswirken könnten.⁷¹ China begründete seine Bestimmungen mit der Notwendigkeit des Schutzes der öffentlichen Moral; diese seien folglich in vollem Umfang durch Artikel XX Buchstabe a) des GATT-Abkommens und dessen Präambel abgedeckt.⁷²

⁶⁷ Protokoll über den Beitritt der Volksrepublik China zur Welthandelsorganisation und Bericht der Arbeitsgruppe „Beitritt Chinas zur WTO“.

⁶⁸ Artikel XVI und/oder Artikel XVII des GATS-Abkommens sowie Artikel III Absatz 4 des GATT-Abkommens von 1994. Siehe Bericht des WTO-Panels, China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, WT/DS363/R, 12. August 2009, Randnr. 3.1, und Bericht des WTO-Berufungsorgans, WT/DS363/AB/R, 21. Dezember 2009, Randnr. 2 ff. Die vollständigen Berichte sind abrufbar unter http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds363_e.htm, <http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanels/wtopanels.asp> und <http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/abreports.asp>.

⁶⁹ Näheres zu einigen der ausgeschlossenen „Maßnahmen“ siehe Bericht des WTO-Berufungsorgans, WT/DS363/AB/R, Randnr. 5 und Randnr. 10. Bericht des WTO-Panels, China - Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, WT/DS363/R, Randnr. 8.1-8.2, und Bericht des WTO-Berufungsorgans, WT/DS363/AB/R, Randnr. 414 ff.

⁷⁰ Artikel 8 der UNESCO-Erklärung und Artikel 1 Buchstabe g des UNESCO-Übereinkommens. Siehe Bericht des WTO-Panels, China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, WT/DS363/R, Randnr. 4.89, 4.276 und 7.751.

⁷¹ Bei diesem „negativen“ Inhalt kann es sich um Gewalt, Pornografie und beliebige andere Inhalte handeln, die China als Bedrohung der chinesischen Kultur und der traditionellen Werte des Landes betrachtet.

⁷² Zum Zweck der Befassung mit der Bedeutung des Begriffs „öffentliche Moral“ gemäß Artikel XX Buchstabe a) stützte sich das Panel auf die Auslegung in Artikel XIV des GATS, die auch in der Sache „US - Gambling“ zitiert wurde, a.a.O., Randnr. 4.109 ff., 4.276 ff., 7.714 und 7.753. Beim „chapeau“ handelt es sich um die

Die Entscheidung des Panels

Obwohl das Panel eine „offene“ Interpretation des Begriffs „öffentliche Moral“ mit kultureller und sozialer Ausrichtung wählte, gelangte es zu der Schlussfolgerung, dass die chinesischen Bestimmungen zum Schutz der öffentlichen Moral im Sinne von Artikel XX Absatz a) nicht „erforderlich“ sind.⁷³ Dementsprechend stützte das Panel die Begründung für seine Entscheidung in puncto Notwendigkeit der chinesischen Bestimmungen auf die technische Einhaltung des GATT; davon unberührt blieb die inhaltliche Frage, ob die einschlägigen Maßnahmen die Anforderungen der Einführungsklausel von Artikel XX erfüllen. Im Berufungsverfahren ersuchte China um „Berücksichtigung“ der „besonderen Natur von kulturellen Gütern“, doch bestätigte das Berufungsorgan die Entscheidung des Panels⁷⁴.

3.4.3. Der Fall „China - Geistige Eigentumsrechte“

Im Rechtsstreit „China - Geistige Eigentumsrechte“ monierten die USA mehrere Unstimmigkeiten mit dem TRIPS-Abkommen in Fragen des Urheberrechtsschutzes. China begründete seine ablehnende Haltung gegenüber dem Urheberrechtsschutz damit, dass es im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt sei, Rechtsvorschriften zu erlassen, die Belange der Zensur und der öffentlichen Ordnung betreffen.⁷⁵ Obwohl das Panel gewisse Unstimmigkeiten zwischen chinesischen Gesetzen und den aus dem TRIPS-Abkommen resultierenden Verpflichtungen des Landes feststellte, befand es, dass die USA keinen Nachweis für die fehlende Übereinstimmung bestimmter Maßnahmen mit WTO-Normen erbracht hätten.⁷⁶

Der Fall „China - Geistige Eigentumsrechte“ veranschaulicht, welche Bedeutung diesbezüglichen Maßnahmen für den Schutz nichtwirtschaftlicher Interessen zukommt und welche Grenzen ihrer Annahme gesetzt sind. Es ist unstrittig, dass diese Maßnahmen zu den souveränen Rechten eines Staates gemäß dem UNESCO-Übereinkommen gehören, die Politik und die Maßnahmen beizubehalten, zu beschließen und umzusetzen, die sie für den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in ihrem Hoheitsgebiet für angemessen erachten. Bei der Verweigerung von Urheberrechtsschutz geht es also nicht nur um die Duldung von Piraterie, vielmehr kann der Schutz dieser Rechte auch als eine Maßnahme zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen betrachtet werden. Das übermäßige Vordringen kultureller Güter und Aktivitäten aus dem Ausland behindert die Entfaltung und Artikulation kultureller Vielfalt. Wenn die einheimischen Kulturindustrien nicht mit ausländischen Wettbewerbern Schritt halten können, besteht die Gefahr, dass die Kulturen, das traditionelle Wissen und die Sprachen

Einführungsklausel von Artikel XX. Darin werden allgemeine Anforderungen genannt, die eine Maßnahme erfüllen muss, um den Bestimmungen zu entsprechen.

⁷³ Bericht des WTO-Panels, China - Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, WT/DS363/R, Randnr. 7.759.

⁷⁴ Außer in Bezug auf die Staatsplanbedingung in Artikel 42 der Verordnung jedes Verbandslands zustehende Recht beeinträchtigen (können), durch Maßnahmen der Gesetzgebung oder inneren Verwaltung die Verbreitung, die Aufführung oder das Ausstellen von Werken oder Erzeugnissen jeder Art zu gestatten, zu überwachen oder zu untersagen, für die die zuständige Behörde dieses Recht auszuüben hat.“

⁷⁵ China berief sich in dieser Frage auf Artikel 17 des Berner Übereinkommens zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst (im Folgenden: Berner Übereinkommen), in dem es heißt, dass die Bestimmungen dieser Übereinkunft „in keiner Beziehung das der Regierung jedes Verbandslands zustehende Recht beeinträchtigen (können), durch Maßnahmen der Gesetzgebung oder inneren Verwaltung die Verbreitung, die Aufführung oder das Ausstellen von Werken oder Erzeugnissen jeder Art zu gestatten, zu überwachen oder zu untersagen, für die die zuständige Behörde dieses Recht auszuüben hat.“

⁷⁶ Bericht des WTO-Panels, China - Measures Affecting the Protection and Enforcement of Intellectual Property Rights, WT/DS362/R, 26. Januar 2009, Randnr. 7.120. Der vollständige Bericht ist abrufbar unter http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds362_e.htm

eines Landes nicht den nötigen Raum erhalten, um sich zu entwickeln, so dass sie letztlich der dominierenden Kultur unterliegen.⁷⁷

3.4.4. Die Europäische Union als Verfahrensbeteiligte

In beiden WTO-Rechtsstreitigkeiten unterstützte die EU die Klage der USA, ohne rechtlich oder politisch Stellung für die kulturelle Vielfalt zu beziehen.⁷⁸ Im Rechtsstreit „China - Publikationen und audiovisuelle Erzeugnisse“ bekräftigte die EU ihre Positionen zu Dienstleistungen, allerdings ohne Verweis auf das UNESCO-Übereinkommen oder die UNESCO-Erklärung.⁷⁹ Der Standpunkt der EU stimmt mit der von der Kommission in ihrer Mitteilung von 2006 zur Partnerschaft EU-China vertretenen Position überein. Darin lehnte die Kommission den Marktzugang behindernde Hemmnisse ebenso ab wie die Diskriminierung ausländischer Kulturgüter. Eine positive Stellungnahme der EU hätte ihre Position in Sachen Dienstleistungen gestärkt, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die USA keine Lösung im multilateralen Rahmen der WTO erreichten. Bei der Umsetzung ihrer digitalen Agenda setzen die USA seither auf bilaterale Abkommen. Danach sind Staaten verpflichtet, eine endgültige Liste mit Restriktionen zu erstellen, anstatt ihnen die Möglichkeit einzuräumen, schrittweise Liberalisierungsverpflichtungen einzugehen.

Im Rechtsstreit „China – Geistige Eigentumsrechte“ ließ sich die EU die Chance entgehen, auf das Berner Übereinkommen als Grund für die Verweigerung von Urheberrechten hinzuweisen. Eine klare Aussage der EU zu den Aussichten auf eine Einschränkung von Urheberrechten zum Zweck des Schutzes nicht handelsbezogener Belange hätte bewirkt, dass die Kohärenz mit der EU-Position in puncto UNESCO-Übereinkommen gewahrt bleibt⁸⁰.

3.4.5. Prognose zu künftigen Entwicklungen im WTO-System

Zweifellos stellten das Panel und das Berufungsorgan Handelsangelegenheiten über „kulturelle Belange“, die begrifflich schwer zu fassen sind und häufig politisiert werden. Diese Gremien werden kaum von dem im Rahmen eines bewährten Streitbeilegungssystems geschaffenen Präzedenzrecht abweichen und zugunsten des UNESCO-Übereinkommens entscheiden, das eine deutlich schwächere rechtliche Regelung ist. Folgende Schwachpunkte weist dieses Rechtsinstrument auf:

- hochgestochene Formulierungen in Kernbestimmungen des Übereinkommens;
- Unterordnung unter andere Verträge;⁸¹
- Streitbeilegung erfolgt im Wege der Zusammenarbeit und bedeutet keine rechtlichen Auflagen;⁸²
- geistige Eigentumsrechte sind nicht Gegenstand des Übereinkommens.

Dennoch können Maßnahmen ergriffen werden, die eine stärkere Harmonisierung von Handel und Kultur im WTO-System und Verbesserungen bei der Anwendung des UNESCO-Übereinkommens befördern.

⁷⁷ Näheres zu den Parallelen mit anderen Wirtschaftszweigen (d. h. der Arzneimittelindustrie) und zu Oligopolen siehe Abschnitt 2.11 und 2.14.4 dieser Studie.

⁷⁸ Erste Schriftsätze der USA, 13. Mai 2008 und 30. Januar 2008. Vollständige Schriftsätze und weitere Unterlagen zu den Panel-Verfahren siehe Abschnitt „Pending US briefs filed in WTO dispute settlement proceedings“ unter <http://www.ustr.gov/trade-topics/enforcement/dispute-settlement-proceedings/wto-dispute-settlement/measure-affecting-pr> und http://www.ustr.gov/webfm_send/319.

⁷⁹ Schriftsatz der Europäischen Gemeinschaften als Verfahrensbeteiligte, 4. Juli 2008, Randnr. 16 ff. abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc_140289.pdf.

⁸⁰ Schriftsatz der Europäischen Gemeinschaften als Verfahrensbeteiligte, 26. März 2008, Randnr. 8, abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc_140289.pdf.

⁸¹ Artikel 20 Absatz 2 sieht vor, dass dieses Übereinkommen „nicht so auszulegen (ist), als verändere es die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien aus anderen Verträgen, deren Vertragsparteien sie sind.“

⁸² Verfahren wie Verhandlung, Vermittlung und Vergleich.

3.4.6. Fazit

Beide Fälle betreffen „Kulturindustrien“, deren Märkte in besonderem Maße von Verzerrungen betroffen sind, die auf internationaler Ebene durch horizontale und vertikale Konzentrationen und Oligopole entstehen.⁸³ In keinem dieser Fälle bekannte sich die EU zur kulturellen Vielfalt. Entsprechende Erklärungen hätten die Anwendung des UNESCO-Übereinkommens befördert und dessen Rolle bei der Auslegung bestehender internationaler Abkommen und bei Verhandlungen über deren künftige Entwicklung gestärkt.

Zudem decken beide Fälle bestimmte Schwachstellen des UNESCO-Übereinkommens auf; dies gilt vor allem für die im Vergleich zum robusten Streitbeilegungssystem der WTO schwachen Verfahren der Zusammenarbeit. Dieser Schwachpunkt erschwert in besonderem Maße das Vorgehen gegen eine sich abzeichnende Tendenz im Streitbeilegungssystem der WTO zur fehlenden Bereitschaft, „kulturellen Belangen“ Vorrang vor Handelsfragen einzuräumen.

Was den TRIPS-Fall anbelangt, so schienen sich weder Europa noch China der Tragweite des Schutzes geistiger Eigentumsrechte für die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen bewusst zu sein. Auch im das GATS-Abkommen betreffenden Rechtsstreit, in dem sich China auf das UNESCO-Übereinkommen berief, unterstützte Europa die Position der USA. Unklar ist, ob Menschenrechtsbedenken gemäß dem UNESCO-Übereinkommen oder rein wirtschaftliche Interessen, die im Gegensatz zum Text und zum Geist dieser Übereinkunft stehen, den Ausschlag für diese Unterstützung gaben. In jedem Fall muss die EU damit rechnen, dass China künftig genauso handeln wird, wenn die USA Klagen gegen die EU in einer die Kulturwirtschaft betreffenden Angelegenheit einreichen, und dass dies dem Kultursektor in Europa zum Nachteil gereichen wird.

Zur Rechtfertigung der Zensur bei Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen berief sich China auf das UNESCO-Übereinkommen. Die Europäische Union reagierte darauf nicht auf eine schlüssige, mit dem Übereinkommen im Einklang stehende Weise. In beiden Fällen vergab die Europäische Kommission dadurch, dass die Konsultation der Zivilgesellschaft unterblieb, die Chance einer ernsthaften Debatte über die Auslegung des Vertragswerks in dem Sinne, dass dem Grundsatz der Souveränität Grenzen gesetzt werden, um die Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sicherzustellen. Im Fall des TRIPS-Abkommens ließ die Europäische Kommission zudem die Gelegenheit, einen kritischen Diskurs über die Notwendigkeit eines ausgewogenen Schutzes von geistigem Eigentum bei fehlenden einschlägigen Vorschriften zum Wettbewerbsrecht im System des multilateralen Handels (siehe unsere Diskussion in Teil II) zu führen, ungenutzt verstreichen. Wenn die kulturelle Vielfalt künftig eine Rolle spielen soll, müssen private und öffentliche Interessengruppen in der EU geeignete Maßnahmen ergreifen. Blinde Gefolgschaft im Kampf gegen die Piraterie zugunsten eines stärkeren Schutzes von geistigen Eigentum, wie sie in der 2009 vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Studie „The Potential for Cultural Exchanges between the European Union and Third Countries: The Case of China“ empfohlen wurde, dürfte den Zielen des UNESCO-Übereinkommens wohl kaum dienlich sein.

⁸³ Diese Verfahren betrafen spezifisch den audiovisuellen Sektor und das Oligopol der großen US-amerikanischen Unternehmen.

China und Europa eint das gemeinsame Ziel, ihre einheimische Filmindustrie vor dem Oligopol der großen Hollywood-Filmstudios zu schützen und sie zu fördern. Damit leisten sie zweifelsohne einen Beitrag zur Vielfalt kultureller Ausdruckformen. Europa und die Vereinigten Staaten wiederum verfolgen das gemeinsame Ziel, die Menschenrechte und die Grundfreiheiten, darunter die Vielfalt religiöser und politischer Ausdrucksformen, zu schützen (siehe auch Teil II und Abschnitt 3.2 über die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens mit Blick auf die Menschenrechtspolitik). Strukturierte Dialoge mit Vertretern der Zivilgesellschaft können der Europäischen Kommission helfen, bei künftigen WTO-Streitbeilegungsverfahren eine stärker nuancierte und deutlicher artikulierte Linie zu verfolgen.

Harmonisierung von kultureller Vielfalt und Belangen des internationalen Handels in der WTO und der UNESCO

Wir bewerten zwei Szenarien für die Überbrückung von Unterschieden zwischen kulturellen und handelsbezogenen Belangen auf internationaler Ebene.

Das erste Szenario betrifft die Wiedereinführung des Begriffs der „kulturellen Ausnahme“ und damit die Herauslösung der Kulturpolitik aus dem multilateralen Handelssystem. Unseres Erachtens ist dies nicht nur eine unrealistische Vorstellung, sondern schadet möglicherweise auch der Sache der kulturellen Vielfalt. Damit würde der gesunde Druck auf wohlhabende und demokratische Staaten nachlassen, sich mit der Situation von Entwicklungsländern und autoritären Regimen auseinanderzusetzen. Umgekehrt würden die privilegierten Staaten auf die kulturellen Ausdruckformen der südlichen Hälfte des Globus und der durch Diktaturen unterdrückten Künstler verzichten müssen.

Das zweite Szenario setzt auf die umfassende Nutzung des positiven Beitrags des WTO-Rechts zur zweiten und dritten Generation des Diskurses über kulturelle Vielfalt. Wir bezweifeln, dass sich eine Mehrheit der kulturellen Akteure im Norden des Globus ohne den Abschluss des Abkommens von Marrakesch von 1995 zehn Jahre später für die Aufnahme der Grundsätze des gleichberechtigten Zugangs sowie der Offenheit und Ausgewogenheit in das UNESCO-Übereinkommen als rechtverbindliches Instrument entschieden hätte.

Ohne Handel keine kulturelle Vielfalt - es sei denn, der Handel ist unlauter. Das UNESCO-Übereinkommen schränkt den Grundsatz der Souveränität als „Freifahrtschein“ für die staatliche Regulierung der Kulturpolitik und zu Maßnahmen im Bereich der Kultur ein, indem die Achtung von Menschenrechten und Grundrechten, gleichberechtigter Zugang, Offenheit und Ausgewogenheit eingefordert werden. In den WTO-Abkommen wird hingegen die staatliche Souveränität bei vielen handelsbezogenen Angelegenheiten ausgehebelt, ohne dass im internationalen Wettbewerbsrecht ein entsprechender Ausgleich erfolgt. Die WTO-Verträge stellen somit einen „Freifahrtschein“ für die Dominanz unternehmerischer Interessen in der Kulturwirtschaft aus. Die meisten Staaten der Welt sind bislang nicht in der Lage bzw. bereit, die Macht der Unternehmen durch Regelungen im nationalen oder regionalen Wettbewerbsrecht gebührend zu begrenzen.

Aus rechtlicher Sicht ist das UNESCO-Übereinkommen in der Frage der Streitbeilegung wirkungslos. Daher ist auch nur wenig Verhandlungsmasse im Vergleich zur Dynamik von GATT, GATS, TRIPS und anderen wichtigen multilateralen Handelsabkommen vorhanden. Dies erklärt auch das von uns in den vorhergehenden Abschnitten analysierte Fehlen der kulturellen Vielfalt als nichthandelsbezogener Angelegenheit in WTO-Diskussionen und -Rechtsstreitigkeiten. Diese Defizite könnten unter anderem durch Erarbeitung und Aushandlung eines plurilateralen Kultur- und Handelsabkommens behoben werden, das auf dem UNESCO-Übereinkommen und möglichst auch auf dem internationalen Wettbewerbsrecht beruht. Eine solche Übereinkunft würde Mindeststandards für die Zusammenarbeit und Entwicklung in Belangen der kulturellen Vielfalt und des internationalen Handels setzen. Sie würde anfangs das Stückwerk aus bilateralen Protokollen über kulturelle Zusammenarbeit ergänzen und später vollständig ersetzen, wie in den nachfolgenden Abschnitten aufgezeigt wird. Als Rahmen für ein Referenzabkommen würde sie rechtliche Garantien gegen den Ausverkauf kultureller Vielfalt durch den Handel bieten.⁸⁴ Nicht zuletzt würde eine aktive Förderung des „fairen Handels“ stattfinden, wie er sich in den Grundsätzen des gleichberechtigten Zugangs, der Offenheit und Ausgewogenheit manifestiert.

3.5. Die Außenhandelspolitik der EU und Protokolle über kulturelle Zusammenarbeit

Im Zuge der Entwicklung des UNESCO-Übereinkommens haben sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, eine neue kulturelle Säule des globalen Regierens und der nachhaltigen Entwicklung zu stärken, vor allem durch die Förderung der internationalen Zusammenarbeit.⁸⁵ Am 20. November 2008 veröffentlichte der Europäische Rat seine Schlussfolgerungen zur Förderung der kulturellen Vielfalt und des interkulturellen Dialogs in den Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten. Darin ergehen folgende Aufforderungen an die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission: Stärkung der Rolle der Kultur im Rahmen der Außenbeziehungen; Förderung des UNESCO-Übereinkommens von 2005, der Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen sowie des interkulturellen Dialogs; Ausarbeitung einer europäischen Strategie mit dem Ziel, die Kultur kohärent und systematisch in die Außenbeziehungen der Union einzubeziehen und dabei die Komplementarität zwischen Tätigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen.⁸⁶ Die EU hat sich als treibende Kraft beim erfolgreichen

⁸⁴ In einem exemplarischen Fall aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des GATS forderte die Fluggesellschaft Swissair die schweizer Regierung auf, im Vorfeld der Olympischen Spiele Verhandlungen über zusätzliche Landerechte für ihre Maschinen in Atlanta zu führen. Die Regierung der USA teilte daraufhin mit, dass die zuständigen Behörden zur Erteilung entsprechender Rechte bereit seien, wenn im Gegenzug die Schweizer Quotenregelung wegfalle, die den Vertrieb von Hollywood-Filmen in der Schweiz beschränkt. Auf Drängen von Swissair ließ sich die Schweizer Regierung auf diese bilaterale Absprache ein, ohne den einheimischen Filmsektor zu informieren und zu konsultieren. Als Ersatz für die Quotenregelung wurden Subventionen in Form von Direktzahlungen eingeführt, die auf der Grundlage einer selektiven Förderpraxis geleistet wurden. Swissair gibt es heute nicht mehr, weil das Unternehmen aus verschiedenen Gründen Konkurs ging. Ein Vergleich der Marktanteile von Eigenproduktionen in der Schweiz und in Süd-Korea, das sein Quotensystem beibehalten hat, ergibt, dass der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in diesem Sektor mit Quoten zweifellos wesentlich besser gedient ist als mit selektiver staatlicher Förderung. Ausführlicher wird der Swissair-Deal besprochen von Ivan Bernier in „La bataille de la diversité culturelle, in Tiré à part SSA“, Lausanne 2004, abrufbar unter: www.ssa.ch/library/de/documents/publications/tireapart/no3_0704.pdf (deutsche Fassung) bzw. www.ssa.ch/library/documents/publications/tireapart/no3_0704.pdf (französische Fassung).

⁸⁵ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission über eine europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung, KOM(2007)0242 endgültig, 2007a, S. 2-3 und S. 7.

⁸⁶ Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates zur Förderung der kulturellen Vielfalt und des interkulturellen Dialogs in den Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten, 2905. Tagung des Rates „Bildung, Jugend und Kultur“, 20. November 2008, Brüssel, S. 3-4.(im dt. Entwurf S. 5-6).

Abschluss des UNESCO-Übereinkommens von 2005 erwiesen. Um ihrer Führungsrolle bei der Umsetzung des Übereinkommens auch weiter gerecht zu werden, hat sich die Kommission verpflichtet, zügig mit der Entwicklung eines neuen Ansatzes für die Behandlung kultureller Tätigkeiten und der Kulturindustrien in ihren bilateralen und regionalen Abkommen zu beginnen.⁸⁷

3.5.1. Protokolle über kulturelle Zusammenarbeit

In diesem Zusammenhang spielen die Verhandlungen über Protokolle über kulturelle Zusammenarbeit (PKZ), die parallel zu den Gesprächen über Freihandelsabkommen zwischen der EU und Drittländern geführt werden, eine wichtige Rolle. PKZ dienen der Förderung der Grundsätze des Übereinkommens und der Anwendung seiner Bestimmungen.⁸⁸ Das erste Protokoll dieser Art wurde dem im Oktober 2008 unterzeichneten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den CARIFORUM-Staaten als Anhang beigefügt.⁸⁹ Dabei handelt es sich um die erste Initiative der EU zur Anwendung des Übereinkommens in ihren Außenbeziehungen, insbesondere mit Blick auf Artikel 16.⁹⁰ Im Protokoll ist die Vorzugsbehandlung von Kulturgütern, kulturellen Dienstleistungen und Kulturschaffenden aus Entwicklungsländern vorgesehen, allerdings außerhalb der Bestimmungen zur Liberalisierung des Handels im allgemeinen Handelsabkommen, dessen Anhang es bildet. Im Oktober 2009 folgte dann ein weiteres Protokoll mit Korea, das zeitgleich mit dem Freihandelsabkommen EU-Korea vereinbart wurde.

Obwohl die Erarbeitung und der Inhalt beider Protokolle auf Kritik seitens europäischer Fachverbände und etlicher EU-Mitgliedstaaten stieß, stellt diese neue Verfahrensweise einen interessanten Testfall für die Wahrnehmung der Führungsrolle durch die EU und für deren Koordinierungstätigkeit bei der konkreten Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens dar. Zudem haben die Aushandlung beider Protokolle und die geplante Weiternutzung des neuen Ansatzes eine Debatte wichtiger Interessengruppen über die Frage ausgelöst, wie die Außenpolitik der EU dem Doppelcharakter kultureller Ausdrucksformen Rechnung tragen sollte. Inzwischen beginnt die neue Strategie für den Umgang mit der Kultur in den Außenbeziehungen sowie in bilateralen, regionalen und multilateralen Handelsbeziehungen Wirkung zu entfalten. Was die Entwicklung von PKZ angeht, so schlägt die Europäische Kommission folgende Ziele und folgende Strategie vor:⁹¹

- Anwendung des UNESCO-Übereinkommens;
- Ratifizierung durch Dritte: Schmieden einer hinter dem Übereinkommen stehenden Allianz;⁹²
- Erleichterung des Austauschs auf Einzelfallbasis mithilfe eines modularen Ansatzes;⁹³

⁸⁷ Europäische Kommission. Commission Staff Working Document on the External Dimension of Audiovisual Policy (SEK(2009)1033 endgültig), Brüssel, 2009a, S. 15 und 17.

⁸⁸ Insbesondere Artikel 16 (Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer), Artikel 12 (Förderung der internationalen Zusammenarbeit), Artikel 20 (Verhältnis zu anderen Verträgen) und Artikel 21 (Internationale Konsultationen und Koordinierung).

⁸⁹ Ausführliche Darlegungen zum Protokoll über kulturelle Zusammenarbeit EU-CARIFORUM siehe Bourcieu, E., in: Expert Reports on Preferential Treatment for Developing Countries.

⁹⁰ Bourcieu, E., a.a.O., 2008, S. 12.

⁹¹ Europäische Kommission, Argumentaire on the Title on Cultural Cooperation in future EU trade agreements, 2007b; Europäische Kommission, Follow-up Argumentaire On the Cultural Cooperation. Protocol in future EU trade agreements, 2008; Europäische Kommission, a.a.O., 2009a. Siehe auch Bourcieu, a.a.O., 2008, S. 12.

⁹² Siehe z. B. Pacal Lamy im Kulturausschuss des Europäischen Parlaments im Jahr 2003, Lamy, P., Les négociations sur les services culturels à l'OMC. Rede im Kulturausschuss des Europäischen Parlaments, 19. Mai 2003, Brüssel.

- Konzept für Entwicklungsländer muss die Asymmetrie in den Beziehungen zwischen den Verhandlungspartnern widerspiegeln;
- Konzept für entwickelte Länder muss zu einem umfassenderen und ausgewogeneren Austausch im kulturellen und audiovisuellen Bereich mit internationalen Partnern mit bereits entwickelten Kulturindustrien führen;
- Bestimmungen mit Blick auf den audiovisuellen Sektor sollten nur im Rahmen eines PKZ behandelt werden.

3.5.2. Kritik an den Protokollen und Reaktionen

Die Entwicklung dieser neuen Instrumente wurde von mehreren Seiten kritisiert, wobei sich die Kritik auf die Aufteilung von Zuständigkeiten, das Verhältnis zwischen den Protokollen und dem UNESCO-Übereinkommen, das Fehlen einer Analyse in Bezug auf Bestimmungen zu Koproduktionen und das Grundmodell bezog, auf dem die neue Strategie fußt. Obwohl sowohl das PKZ mit den CARIFORUM-Staaten als auch das Protokoll mit Korea gebilligt wurde, fanden während des Verhandlungsprozesses skeptische Haltungen von Mitgliedstaaten, Fachverbänden und Zusammenschlüssen für kulturelle Vielfalt ihren Niederschlag in den Endfassungen.⁹⁴ Die Kritik konzentriert sich auf folgende Punkte: Unterordnung der Kultur unter Handelsinteressen und die damit zusammenhängende Aufteilung von Zuständigkeiten in der EU; das Verhältnis zwischen den Protokollen und dem UNESCO-Übereinkommen und die Erarbeitung einer neuen internationalen Übereinkunft, um sich herausbildenden Tendenzen in der WTO entgegenzuwirken; die kritischen Bestimmungen zur Koproduktion in Protokoll mit Korea sowie das Grundmodell für künftige Protokolle.⁹⁵

Wie sollen neue Protokolle aussehen?

Im Zuge der Weiterentwicklung der Protokolle erhielt die Debatte über den Doppelcharakter der kulturellen Vielfalt, die wirksame Anwendung des UNESCO-Übereinkommens, die Entwicklung von Schutzmechanismen und die Konzipierung einer neuen Strategie für die künftige kulturelle Zusammenarbeit im bilateralen, regionalen und multilateralen Kontext neue Impulse. Hier rückt als ein letzter Aspekt in den Diskussionen über die neue Verfahrensweise das von der Kommission vorgestellte Modell für die Aushandlung von Kulturprotokollen mit Handelspartnern in den Vordergrund. Es wurde beanstandet, dass die Kommission das CARIFORUM-Modell bei der Aufnahme von Gesprächen über ein PKZ mit Korea nur geringfügig anpasste.⁹⁶ Gleichwohl akzeptierten die EU-Mitgliedstaaten das Protokoll über kulturelle Zusammenarbeit mit Korea, das zusätzlichen Schutzklauseln enthält.⁹⁷ Dennoch ist die Skepsis nicht ausgeräumt, rechnen doch kritische Stimmen mit einer Vielzahl neuer Protokolle im Gefolge von weiteren bilateralen Handelsgesprächen. Vertreter der Mitgliedstaaten und des Kultursektors äußern die Sorge, dass ihre Belange in künftigen Protokollen keine Berücksichtigung finden werden. Die Europäische Kommission muss also ihr Konzept unmissverständlich vermitteln. Es gibt Hinweise darauf, dass die zuständigen Generaldirektionen an einem allgemeinen Rahmen und einer Strategie für

⁹³ Unterscheidung zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern wegen des enormen Gefälles im Entwicklungsstand des kulturellen und audiovisuellen Sektors der verschiedenen Handelspartner gegenüber der EU.

⁹⁴ Kritiker argumentieren auch, dass es eigentlich nicht um Zusammenarbeit und Austausch geht, sondern aufgrund der Bestimmungen zur Koproduktion im PKZ um eine Einbahnstraße von Korea in die EU. (Gespräch mit Cécile Despringre, Exekutivdirektorin der SAA (Society of Audiovisual Authors)). Einzelheiten zu diesem Gespräch siehe Teil IV dieser Studie.

⁹⁵ Ausführlicher wird diese Kritik in der Langfassung der Studie erörtert, die im Internet abrufbar ist unter www.diversitystudy.eu.

⁹⁶ Frankreich, a.a.O., 2009, S. 4; Antwort der französischen Koalition für kulturelle Vielfalt im Fragebogen zur Zivilgesellschaft, S. 8.

Verhandlungen über künftige PKZ arbeiten. Unklar ist aber, ob die Fülle an bilateralen Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit und entsprechenden Protokollen zu einer wachsenden Zersplitterung und zu Asymmetrien zwischen den Handelspartnern führen. Daher könnte anstelle eines bunten Allerlei aus bilateralen Abkommen ein plurilateraler Ansatz in Betracht gezogen werden, der sich gut eignet, die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in einem handelspolitischen Umfeld abzudecken, das eine wachsende Zahl internationaler Partner umfasst.

3.5.3. SWOT-Analyse der Protokolle über kulturelle Zusammenarbeit

Stärken

Obwohl die Anwendung des UNESCO-Übereinkommens ihre Wirkung gerade erst zu entfalten beginnt, hat sich dessen Einfluss auf die handelsbezogenen Aspekte der Außenpolitik der EU schnell bemerkbar gemacht. Im Verlaufe dieses Prozesses hat die EU ihren Führungsanspruch und ihr Engagement für die Umsetzung des Übereinkommens im Einklang mit den Zielen der europäischen Kulturagenda bekräftigt.⁹⁸ Das mit den Verhandlungen über PKZ gesetzte Beispiel stößt auch bei Außenstehenden wie zum Beispiel internationalen Organisationen, die sich mit Fragen der kulturellen Vielfalt befassen, auf Resonanz.

Das UNESCO-Übereinkommen hat darüber hinaus einen neuen Rahmen geschaffen, der wiederum neue und innovative Ansätze für die Behandlung der Kultur in der Außenhandelspolitik der EU hervorgebracht hat. Ein Anfang wurde mit der konkreten Anwendung von Artikeln des Übereinkommens gemacht; dies gilt insbesondere für die Artikel, die sich aus der Sicht der Europäischen Kommission durch eine stärkere Verbindlichkeit auszeichnen (z. B. die Artikel 12, 16, 20 und 21 des Übereinkommens).⁹⁹

Dies kann als Hinweis auf die Inangriffnahme der Ausarbeitung einer europäischen Strategie mit dem Ziel, die Kultur kohärent und systematisch in die Außenbeziehungen der Union einzubeziehen, gewertet werden. Die infolge der Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik gestärkte Rolle des Europäischen Parlaments eröffnet neue Möglichkeiten für Überwachungs- und Feinabstimmungsprozesse im Zusammenhang mit Handel und Kultur. Auf jeden Fall haben sich die im Zuge der Verhandlungen über PKZ geführten Debatten positiv auf den Inhalt ausgewirkt und zu internen Schutzmechanismen geführt, die dem Doppelcharakter der kulturellen Vielfalt Rechnung tragen.¹⁰⁰

⁹⁷ Beispielsweise Kriterien für die Einstufung als europäisches Werk.

⁹⁸ Insbesondere die Artikel 12, 16 und 20 des Übereinkommens.

⁹⁹ Im Rahmen der Befragung internationaler Organisationen und der EU teilte die UNESCO mit, dass der Zwischenstaatliche Ausschuss Leitlinien für die Artikel 20 und 21 erst noch erarbeiten muss.

¹⁰⁰ Siehe z. B. die Aussprachen, die im Ausschuss für Handelspolitik im Kontext des Dialogs mit der Zivilgesellschaft über die Handelspolitik geführt wurden.

Schwächen

Der Einfluss von PKZ auf die Entstehung vielfältiger kultureller Ausdrucksformen in der EU ist noch weitgehend unerforscht.¹⁰¹ Weit verbreitet ist das Gefühl, dass PKZ einem „Sprung ins Ungewisse“ gleichen. Gleichwohl wurden in das PKZ mit Korea Korrekturmaßnahmen und Anpassungsmechanismen eingearbeitet.

Bei einem weiteren Schwachpunkt handelt es sich um den Mangel an Transparenz und die stockende Kommunikation mit den entsprechenden Akteuren, wenn Handels- und Wirtschaftsgespräche mit Dritten geführt werden. Das kann bei den Betroffenen Besorgnis und Verwirrung stiften und zu suboptimalen Bedingungen für einen konstruktiven Diskurs führen. Zudem besteht die Gefahr der Zersplitterung bei der Erarbeitung von Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens in den Außenbeziehungen. Alle EU-Vertragsparteien sind zur Anwendung verpflichtet, wobei das Übereinkommen nur Wirkung entfalten kann, wenn es in der EU auf breiter Front unterstützt wird. Das Schweigen von Mitgliedstaaten zu den Verhandlungen über PKZ könnte daher als Zeichen eines nachlassenden Interesses an der Umsetzung des Übereinkommens gewertet werden. Daher muss der strukturierte Dialog der Akteure mit den EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft sowie mit den Fachministerien auf mitgliedstaatlicher Ebene (beispielsweise zwischen den Ministerien für Handel und Kultur) verbessert werden.¹⁰²

Chancen

Die Berücksichtigung der Kultur in verwandten Politikbereichen und Instrumenten der EU eröffnet die Möglichkeit, innerhalb der Union und gegenüber internationalen Partnern unmissverständlich zum Ausdruck zu bringen, dass die Kultur eine tragende Säule des europäischen Integrationsprozesses und der globalen Governance ist. Zusätzlich bietet die neue Verfahrensweise, PKZ oder andere Rahmenvereinbarungen über kulturelle Zusammenarbeit auszuhandeln, ein Instrument, um Dritte zur Ratifizierung und Anwendung des UNESCO-Übereinkommens zu bewegen. In diesem Zusammenhang kann die Allianz, die sich für das UNESCO-Übereinkommen als tragende Säule der Kulturpolitik einsetzt, erweitert werden. Mit diesem neuen Ansatz wird internationalen Partnern unmissverständlich vermittelt, dass es anders als bei den US-amerikanischen bilateralen Liberalisierungsstrategien Alternativen für den Umgang mit dem Doppelcharakter der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen im audiovisuellen und kulturellen Sektor gibt.

Zudem eröffneten die Verhandlungen über PKZ Möglichkeiten, Überlegungen zu neuen Schutzmechanismen im Geiste des UNESCO-Übereinkommens anzustellen und entsprechende Mechanismen zu entwickeln. Des Weiteren haben diese Erfahrungen neue Ideen mit Blick auf die Differenzierung zwischen Dritten, mit denen die EU Verhandlungen führen wird, hervorgebracht. Zusätzlich wurde die Festigung des Zusammenhangs zwischen verschiedenen Politikbereichen und Rahmenregelungen ermöglicht, die die Frage der kulturellen Vielfalt berühren.¹⁰³

¹⁰¹ Insbesondere mit Blick auf die Bestimmungen zu Koproduktionen in PKZ.

¹⁰² Z. B. Handels- und Kulturministerien.

¹⁰³ Z. B. das Verhältnis zwischen einem PKZ und der Umsetzung der AVMD-Richtlinie.

Gefahren

Für die Vielzahl verschiedener Interessenträger in der EU bleibt das angespannte Verhältnis zwischen kulturellen und handelsbezogenen Zielen ein zentrales Thema, das die Beziehungen zwischen EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und Fachkreisen belastet. Dies wiederum wirkt sich negativ auf die Fähigkeit der EU aus, bei internationalen Verhandlungen über die kulturelle Vielfalt betreffende Fragen mit einer Stimme zu sprechen. Unterschiedliche Ansichten über den Geltungsbereich des Übereinkommens haben zu erheblich voneinander abweichenden Erwartungen und Ansätzen geführt. Dies kann auch Verwirrung unter den Akteuren innerhalb der EU stiften und zu Reibungen zwischen ihnen führen sowie die ansonsten von der EU und ihren Mitgliedstaaten vertretene einheitliche Position schwächen.

Transparenz und einer angemessenen Unterrichtung wichtiger Interessenträger über die Entwicklung und Umsetzung einer neuen Strategie für kulturelle Vielfalt in den Außenbeziehungen kommt wesentliche Bedeutung zu. Die Kommunikation mit Akteuren muss sichergestellt werden, können doch Erfolge und eine umfassende Unterstützung bei künftigen Verhandlungen und Abkommen nur auf diesem Wege erreicht werden.

Das Aushandeln von Protokollen über kulturelle Zusammenarbeit ist eine Möglichkeit, das UNESCO-Übereinkommen in den Außenbeziehungen der EU anzuwenden. Obwohl das Vertragswerk gewisse Impulse gesetzt hat, richtet es sich im Wesentlichen an eine kleine Zahl internationaler Partner. Ein zusätzliches Umsetzungskonzept ist erforderlich, um weitere Kreise wie zum Beispiel die Entwicklungsländer einzubeziehen. Wir erinnern daran, dass sich die EU bei der Anwendung des Vertragswerks nicht von kurzzeitigen Partikularinteressen leiten lassen oder mit nach innen gerichtetem Blick vorgehen sollte.

3.6. Kultur- und Entwicklungspolitik: Fallstudie anhand des Förderprogramms für das Filmwesen in den AKP-Staaten

3.6.1. Einleitung

In diesem Abschnitt befassen wir uns mit der Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik) im Kulturbereich anhand einer Fallstudie zum Förderprogramm für das Filmwesen in diesen Staaten. Im Rahmen der Fallstudie wird die Finanzierung von AKP-Filmen analysiert, um Lehren aus den Stärken und Schwächen zu ziehen, so dass „bewährte Verfahren“ bei anderen internationalen Fördermechanismen zum Tragen kommen können. In diesem Abschnitt wird auch die Frage gestellt, ob das Übereinkommen zu Änderungen bei Maßnahmen beigetragen hat, die die Einbeziehung kultureller Belange in die Entwicklungspolitik der EU betreffen.

Seit Mitte der 1980er-Jahre gehört die Kultur in der Entwicklungszusammenarbeit EU-AKP zu den Interventionsbereichen. Die Förderung des Filmwesens in den AKP-Staaten gehört seit langem zu den besonderen Markenzeichen der kulturellen Zusammenarbeit in der Entwicklungspolitik der Europäischen Union. Als Beispiel für die von der EU bereits vor der Annahme des Übereinkommens verfolgte Kulturpolitik eignet es sich besonders gut für vergleichende Analysen. Eine Untersuchung des AKP-Filmförderprogramms kann sich daher als hilfreich erweisen, wenn Vorschläge zur Optimierung von Maßnahmen zur Anwendung des Vertragswerks unterbreitet werden sollen. Einer solchen Analyse kommt Bedeutung für die Umsetzung der folgenden Artikel zu: Artikel 18 des Übereinkommens, der die Errichtung eines Internationalen Fonds für kulturelle Vielfalt vorsieht; Artikel 16, der die Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer regelt, und im weiteren Sinne Artikel 14, der die Zusammenarbeit zugunsten der Entwicklung betrifft.

3.6.2. Die Rahmenbedingungen für die Förderung des Filmwesens in den AKP-Staaten

Die Förderung des Filmwesens in den AKP-Staaten wurde im Zuge des Abschlusses von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und AKP-Ländern (79 Staaten) beschlossen und wird aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert.¹⁰⁴ 1986 wurden erstmals in bescheidenem Umfang Mittel für die Förderung von Filmen aus AKP-Staaten bereitgestellt. Im Rahmen des 7. EEF wurde die Unterstützung aufgestockt, und seit 1995 ist die EU einer der größten Geldgeber. Von Anfang an unterlag das Förderprogramm für das Filmwesen der AKP-Staaten einem ständigen Auf und Ab, d. h. es wurde mehrfach ausgesetzt, bewertet, verbessert und erneuert.

Durch das zwanzig Jahre geltende Partnerschaftsabkommen von Cotonou (Juni 2000/2005) wurde ein starkes Mandat für die Förderung der Kultur (Artikel 27) geschaffen und eine Neuauflage des AKP-Filmförderprogramms ermöglicht.¹⁰⁵ Im Cotonou-Abkommen wird ein umfassender Rahmen für die kulturelle Zusammenarbeit gesetzt, der das gesamte Spektrum von der Einbindung der Kultur in Entwicklungstätigkeiten über die Förderung des interkulturellen Dialogs bis hin zur Erhaltung des kulturellen Erbes abdeckt. Vorgesehen sind außerdem die Unterstützung der Kulturwirtschaft und die Verbesserung des Zugangs zu europäischen Märkten für kulturelle Güter und Dienstleistungen der AKP-Staaten.

Auf der Ebene der AKP-Staaten kommt folgenden Programmen die größte Bedeutung zu: 1) dem Förderprogramm für das Filmwesen und den audiovisuellen Sektor zur Kofinanzierung und Verbreitung audiovisueller Werke aus AKP-Ländern und Ausbildung von Fachkräften im audiovisuellen Bereich (AKP-Filme) und 2) dem Förderprogramm für die Kreativwirtschaft, das der Unterstützung von Kulturschaffenden dient.¹⁰⁶ Programmschwerpunkt sind fünf Pilotländer, in denen das wirtschaftliche Potenzial und das Beschäftigungspotenzial erhöht werden sollen (4 Mio. EUR).¹⁰⁷ Das Förderprogramm AKP-Kulturen dient der Unterstützung in folgenden Bereichen: zeitgenössische visuelle Künste; darstellende Künste und Musik, einschließlich Organisation von Kunstveranstaltungen; technische Aus- und Fortbildung; Fachseminare und Vernetzung sowie Künstlerresidenzen.¹⁰⁸

3.6.3. AKP-Filme (Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen 2008-2009)

Ziele

Das generelle Ziel des AKP-Filmfonds besteht darin, einen Beitrag zur Entwicklung und Strukturierung der audiovisuellen Industrie sowie der Film- und Fernsehwirtschaft in den AKP-Staaten zu leisten und so deren Fähigkeit zu optimieren, eigene Bildwerke und Erzeugnisse zu schaffen und zu vertreiben. Zudem soll die Förderung der kulturellen Vielfalt, der kulturellen Identität und des interkulturellen Dialogs im AKP-Raum verbessert werden. Einerseits stellt die Unterstützung auf die Ankurbelung der Produktionskapazität im Filmwesen und der audiovisuellen Industrie in den AKP-Staaten ab, andererseits soll die

¹⁰⁴ http://ec.europa.eu/development/how/source-funding/edf_en.cfm.

¹⁰⁵ Verweis auf Artikel 27 des Abkommens von Cotonou.

¹⁰⁶ Auf diese Programme entfiel mehr als ein Drittel der Mittel, die die EG für die Kulturförderung in AKP-Staaten aus dem 9. EEF (2000-2007) bereitgestellt hatte. Das Förderprogramm für Kinofilme und den audiovisuellen Bereich ist mit 6,5 Mio. EUR dotiert, und für die Förderung der Kreativwirtschaft stehen 6,3 Mio. EUR bereit. Siehe www.acpfilms.eu.

¹⁰⁷ www.acpcultures.eu.

¹⁰⁸ Dafür sind 2,3 Mio. EUR vorgesehen.

Verbreitung audiovisueller Werke vor allem in den AKP-Ländern selbst, aber auch in den EU-Mitgliedstaaten und weltweit vorangebracht werden.

Struktur und Finanzierung

Drei Arten der Unterstützung in Form von Zuschüssen stehen zur Verfügung: 1) Unterstützung für AKP-Filmproduzenten (Kino: Unterhaltungsfilme in Spielfilmlänge, Dokumentar- und Animationsfilme; Fernsehen: TV-Filme, Spielfilme, Zeichentrickserien und Dokumentarreihen, Dokumentationen) (3,8 Mio. EUR); 2) Unterstützung für den Vertrieb, die Entwicklung und Förderung von AKP-Filmen und Aufbau von Netzen für Fachleute aus dem audiovisuellen Bereich (1,7 Mio. EUR) und 3) Unterstützung bei der Aus- und Fortbildung, um mehr Professionalität im audiovisuellen Sektor der AKP-Staaten zu erreichen (1 Mio. EUR). Insgesamt standen für die Programme 6,5 Mio. EUR zur Verfügung. Die verschiedenen Kategorien sind ein Ausdruck der Bemühungen, Produktion, Vertrieb, Werbung sowie Aus- und Fortbildung Rechnung zu tragen. Alle diese Säulen müssen gleichzeitig entwickelt werden. Für die Produktion werden Fördermittel in erheblichem Umfang bereitgestellt; sie belaufen sich auf 400 000 EUR je Projekt. Obwohl dies ein sehr positiver Aspekt des Mechanismus zur Filmförderung in den AKP-Staaten ist, müssen die Erwartungen, was mit 6 Mio. EUR erreicht werden kann, angesichts der Herausforderungen im AKP-Raum aber realistisch bleiben.

Verwaltung

Das Förderprogramm für das Filmwesen in den AKP-Staaten erfordert nach wie vor einen enormen Verwaltungsaufwand, wobei die Abläufe ungenügend an die Verhältnisse in der Film-/Kulturwirtschaft angepasst sind. Das beschwerliche Antragsverfahren ist ungeeignet und trägt weder zur Professionalität noch zum Wachstum im Film- und Kultursektor bei. Die Verwaltungsprozesse müssen auf die Gegebenheiten der jeweiligen Sparten und Sektoren (d. h. Film und Kultur) abgestimmt werden.

Beschlussfassungsverfahren

Selektive Projektfördersysteme sehen eine Fülle von Beschlussfassungsverfahren vor. Bei den Programmen zur Förderung des Filmwesens und der Kulturindustrien der AKP-Staaten wird das Instrument der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen genutzt. Dabei findet ein Auswahlverfahren statt, d. h. es handelt sich um keine automatische Förderung.¹⁰⁹ Im Fall der Aufforderung im Rahmen des Programms AKP-Filme 2008-2009 waren die Schemata zur Projektbewertung nicht in ausreichendem Maße an Projekte in der Filmindustrie angepasst. Besonders deutlich zeigte sich dies im Bereich der Produktionsförderung.¹¹⁰

¹⁰⁹ Vereinfacht ausgedrückt erfolgt eine automatische Finanzierung neuer Projekte häufig aus Einnahmen, die mit einem früheren Projekt des Produzenten oder Regisseurs erzielt wurden.

¹¹⁰ Vergleicht man beispielsweise die Bewertungsschemata für den AKP-Filmfonds mit dem Leitfaden für das MEDIA-Programm der EU (Einzelprojekt Entwicklung), treten deutliche Unterschiede zutage. Ein wichtiger Aspekt des Bewertungsverfahrens beim MEDIA-Schema betrifft die Beurteilung der Qualität des Projekts aus verschiedenen Blickwinkeln und die Tatsache, dass die Fragen gezielt für Filmprojekte formuliert sind. Hier sind Verbesserungen am Bewertungsverfahren für das Förderprogramm AKP-Filme angezeigt. Diese Beobachtungen beruhen auf persönlichen Erfahrungen des Verfassers als „Bewerter“ von Projekten des AKP-Filmfonds, die Gegenstand der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen des 9. EEF waren.

3.6.4. Internationale Fördermechanismen im Kulturbereich

Der Bestand der Kultur einer jeden Gesellschaft hängt weltweit maßgeblich von der öffentlichen Förderung ab. Länder im Süden sind dringend auf die Erschließung von öffentlichen Finanzierungsquellen angewiesen. Dies kann als Aufgabe und Verpflichtung wohlhabenderer Staaten angesehen werden.¹¹¹ Mittel für kulturelle Produktionen beliebiger Art sollten mit Blick auf die internen Aspekte und die allgemeinen Rahmenbedingungen in dem Sektor bereitgestellt werden. Was diesen Punkt anbelangt, so bedeutet die Optimierung von Fördermechanismen für die Produktion, den Vertrieb und die Werbung im Kulturbereich deren Kohärenz mit den Gegebenheiten in dem Sektor als Ganzes.¹¹²

3.6.5. Einrichtung regionaler Fonds in den jeweiligen Ländern

Ein weiterer kritischer Aspekt bei der Entwicklung kultureller Eigenständigkeit und Vielfalt besteht darin, Möglichkeiten für Fördermechanismen auf lokaler Ebene nach dem Muster regional tätiger Programme zu erschließen. Neben den internationalen Finanzierungsquellen wie dem Fonds zur Förderung des Filmwesens in den AKP-Staaten oder neuen Förderinstrumenten wie dem Internationalen Fonds für kulturelle Vielfalt müssen Möglichkeiten für lokale Eigenverantwortung durch öffentliche Förderung in jeglicher Höhe geschaffen werden. Interessanterweise bestehen bereits Modelle erfolgreich funktionierender internationaler und regionaler Fonds, in die zahlreiche Mitgliedstaaten einbezogen sind.¹¹³ Die Finanzmittel stammen aus Beiträgen aller Mitgliedsländer und werden im Wege selektiver Verfahren umverteilt.¹¹⁴ Bei neuen Finanzierungsmechanismen für die Kultur könnte eine Beteiligung an regional tätigen Fördermechanismen nach dem Muster des Ibermedia-Fonds erwogen werden. Die Beiträge aus einem internationalen Fonds (z. B. aus dem EU-Fonds oder aus dem durch das Übereinkommen errichteten Fonds) könnten eine ähnliche Rolle spielen wie die Mittel, die spanische Regierung in Falle von Ibermedia beisteuert. Zusätzlich würde sich jedes Land aus der betreffenden Region mit einem prozentualen Anteil am Haushalt des Fonds beteiligen. Der im Rahmen eines Abkommens des Europarates eingerichtete Fonds EURIMAGES könnte ebenfalls als Modell in Betracht gezogen werden.

3.6.6. Fazit

Die Förderung des Filmwesens in den AKP-Staaten ist eine der seit langem bestehenden Säulen der kulturellen Kooperation im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit EU-AKP. Geht man vom Beispiel der AKP-Zusammenarbeit im Filmsektor und im audiovisuellen Sektor aus, so hat die Unterzeichnung des Übereinkommens dieser Kooperation wohl keine Impulse verliehen oder diesbezüglich Verbesserungen bewirkt. Dennoch stehen die Aktivitäten im Zusammenhang mit der Förderung der Filmproduktion in AKP-Staaten durch die EU und des Kultursektors im weiteren Sinne in unmittelbarem Einklang mit den Zielen

¹¹¹ Die Artikel 14, 16 und 18 des Übereinkommens bilden die Grundlage in diesem Bereich.

¹¹² Beispielsweise Berücksichtigung bestehender nationaler und regionaler kulturpolitischer Maßnahmen und des Rechtsrahmens für den Berufsstand sowie Einbeziehung einschlägiger Berufsverbände.

¹¹³ Ibermedia ist z. B. ein weiterer internationaler Filmfonds mit regionaler Ausrichtung, dem folgende 18 Länder angehören: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Panama, Peru, Portugal, Puerto Rico, Spanien, Uruguay und Venezuela. Die Filminstitute der einzelnen Länder sind Mitglieder. Jeder Staat stellt einen prozentualen Anteil für den Ibermedia-Haushalt zur Verfügung. Zusätzlich beteiligt sich auch das spanische Außenministerium (Zusammenarbeit und Entwicklung) insbesondere in Form der Bereitstellung von mit der Abwicklung des Fonds befasstem Verwaltungspersonal, Büroräumen usw. in Madrid. Derartige Regelungen bedeuten eine geringere Abhängigkeit von internationalen Quellen und gehen mit einem positiven internen Effekt einher. Das Gesamtbudget für Ibermedia beläuft sich auf bescheidene 3-4 Mio. EUR; dennoch ist es ein gelungenes Beispiel für Eigenverantwortung. Die Mitgliedstaaten unterstützen sich gegenseitig bei der Entwicklung ihres Filmsektors, indem sie bei der Politikgestaltung und der Erarbeitung nationaler Filmgesetze gemeinsame Erfahrungen und Erkenntnisse nutzen.

¹¹⁴ In den meisten Fällen erfolgt die Förderung in Nord-Süd-Richtung auf selektiver Basis. Überlegenswert ist auch die Möglichkeit der Einrichtung automatischer Fördersysteme, die parallel zu selektiven Regelungen bestehen.

des Übereinkommens. Allerdings wurde bisher offenbar kein konkreter Dialog über die Verknüpfung dieser ähnlichen Ziele geführt. Diese Aufgabe sollte sich die EU im Zuge der Umsetzung des Übereinkommens vornehmen. Die AKP-Filmförderung ist ein wertvoller internationaler Fördermechanismus. Aus der Bewertung ihrer Stärken und Schwächen können Lehren gezogen werden, die bei der Einrichtung weiterer internationaler Mechanismen zur Kulturförderung zu berücksichtigen sind.

SWOT-Analyse

<p>Stärken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Förderung des Filmwesens in den AKP-Staaten ist ein Eckpfeiler der Kulturpolitik der EU im Rahmen ihres Entwicklungsmandats. Das Programm datiert aus der Zeit vor der Unterzeichnung des Übereinkommens und ist ein Beleg für das langjährige Engagement der EU für die Einbeziehung der Kultur in ihre entwicklungspolitischen Maßnahmen. - Der Fonds stellt ein wichtiges Förderinstrument für die Filmproduktion in AKP-Ländern dar. - Investitionen in die Entwicklung der Filmwirtschaft und des audiovisuellen Sektors in Entwicklungsländern gehören in Anbetracht des kulturellen Nutzens und des wirtschaftlichen Potenzials des Sektors zu den eindeutigen Prioritäten der EU. 	<p>Schwächen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Finanzausstattung des Fonds ist nicht bedarfsgerecht. - Der Verwaltungsaufwand ist enorm, und das Antragsverfahren ist nicht in ausreichendem Maße an die Gegebenheiten des Filmsektors angepasst. - Die Beschlussfassung ist unzureichend auf die Verhältnisse in dem Sektor abgestimmt. - Die unregelmäßig erfolgenden Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen führen zu Rückschlägen bei der Professionalisierung und schmälern die potenzielle lokale Wirkung. - Der Fonds ist in der europäischen Filmindustrie nicht ausreichend bekannt.
<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der AKP-Filmförderung durch Nutzen von Erfahrungen - Nutzung eines verbesserten Modells für die Förderung von AKP-Filmen durch Anpassung an andere internationale Mechanismen der Kulturförderung - Prüfung weiterer und ergänzender Kulturförderinstrumente (d. h. regionaler Fonds mit kulturellen und wirtschaftlichen Zielsetzungen); verstärkte Nutzung automatischer Fördermechanismen; passgenaue Fonds; verschiedene Budgetstrukturen) - Förderung von Modellen nach dem Muster von Ibermedia und Eurimages in anderen Regionen - Nutzung der Impulse des Übereinkommens, um den Bekanntheitsgrad des Filmwesens und des audiovisuellen Sektors der AKP-Staaten in Europa und weltweit zu erhöhen - Nutzung des Übereinkommens als ergänzendes Instrument zu bestehenden Programmen wie dem AKP-Filmfonds 	<p>Gefahren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mittel sollten vorrangig für Qualitätsprojekte verwendet werden, und die Bewilligung sollte nicht von einer thematischen „Entwicklungsdimension“ abhängig gemacht werden (d. h. Gleichstellung, Alphabetisierung, Konflikte zwischen Moderne und Tradition, Umwelt usw.). Die Förderung von Kulturprojekten in Entwicklungsländern ist nämlich gleichbedeutend mit Entwicklungsförderung. - Eine für alle Gegebenheiten passende Förderung ist innerhalb des Kulturbereichs und bereichsübergreifend in der Kultur nicht machbar. - Unrealistische Erwartungen – öffentliche Fördermechanismen bewirken keine Wunder. Sie funktionieren am besten, wenn sie mit den Rahmenbedingungen insgesamt in Einklang stehen.

4. DAS UNESCO-ÜBEREINKOMMEN IN DEN INTERNEN POLITIKBEREICHEN DER EU

4.1. Fragen selektiver staatlicher Beihilfen

4.1.1. Hindernisse für den freien Handel mit Kulturgütern und –dienstleistungen innerhalb des Binnenmarkts

Die Europäische Kommission erinnert in ihrem Grünbuch zu Kultur- und Kreativindustrien daran, dass ein kulturell vielfältiges Angebot für die Verbraucher eine breite Palette unterschiedlicher Unternehmen und den freien Dienstleistungsverkehr voraussetzt. Das sei nur bei fairem Zugang zum Markt möglich. Dauerhaft gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, die dafür sorgen, dass es keine ungerechtfertigten Zugangsbarrieren gibt, erfordere gemeinsame Anstrengungen in verschiedenen politischen Bereichen, vor allem im Bereich der Wettbewerbspolitik. Die Europäische Kommission räumt ein, dass selbst in Branchen, in denen große internationale Unternehmen führend sind, kleine und kleinste Unternehmen bei Kreativität und Innovation eine entscheidende Rolle spielen: „Typischerweise sind sie es, die Risiken eingehen und früh Neues übernehmen; bei der Talentsuche, der Entwicklung neuer Trends und dem Entwerfen einer neuen Ästhetik stehen sie an vorderster Front.“ In diesem Zusammenhang wirft die Kommission die Frage auf, wie dem Experimentieren, der Innovation und dem Unternehmergeist in den Kultur- und Kreativindustrien mehr Raum gegeben und mehr Unterstützung geboten werden könne, und welche Instrumente auf EU-Ebene vorgesehen oder verstärkt werden sollten, um Zusammenarbeit, Austausch und Handel zwischen den Kultur- und Kreativindustrien der EU und der Drittländer zu fördern.¹¹⁵

„On agit sur la réalité en agissant sur sa représentation.“ – „Man reagiert auf die Realität, indem man auf ihre Darstellung einwirkt.“¹¹⁶ In allen EU-Mitgliedstaaten und in den meisten Ländern der Welt erzeugt eine schlagkräftige Marketingmaschinerie eine starke Nachfrage nach kommerziell ausgerichteten Formen und Inhalten, die überwiegend kulturell homogen sind. Das Durchschnittspublikum hat kaum eine andere Wahl, als die Bilder und Töne, das Lachen und Weinen, die Dialoge und Musikstücke, die Geschichten und die ihnen zugrunde liegende Ideologie zu konsumieren, die ihm von den marktbeherrschenden Akteuren mittels geballter Werbung aufgenötigt werden. Im Filmsektor beispielsweise greifen Kinobetreiber vorzugsweise auf Filme von Verleihfirmen zurück, die aller Voraussicht nach für volle Kinosäle sorgen werden. Weil Kassenerfolge bei der Programmplanung nur schwer

¹¹⁵ Europäische Kommission, Grünbuch, Erschließung des Potenzials der Kultur- und Kreativindustrien, KOM(2010) 183, Ziffern 2, 3 und 4.3.

¹¹⁶ Michel Foucault, *Les mots et choses, Une archéologie des sciences humaines*, Paris 1966, S. 93. In einer Mitteilung aus dem Jahre 1999 hat die Europäische Kommission die Werte, auf denen die Ziele zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt im audiovisuellen Bereich gründen, wie folgt definiert: „Die audiovisuellen Medien spielen für das Funktionieren der modernen demokratischen Gesellschaften eine zentrale Rolle. Ohne ungehinderten Informationsfluss sind diese Gesellschaften nicht funktionsfähig. Zudem kommt den audiovisuellen Medien eine fundamentale Rolle in der Entwicklung und der Vermittlung sozialer Werte zu. Dies ist nicht nur dadurch begründet, dass sie weitgehend bestimmen, welche Fakten über die Welt und welche Bilder der Welt wir vermittelt bekommen, sondern auch weil sie - politische, soziale, ethnische, geographische, psychologische usw. - Begriffe und Kategorien prägen, die wir dazu gebrauchen, diese Fakten und Bilder begreifbar zu machen. Sie tragen also nicht nur dazu bei zu bestimmen, was wir von der Welt sehen, sondern auch wie wir sie sehen. Die audiovisuelle Industrie ist damit nicht einfach eine Industrie wie jede andere, sie produziert nicht nur Waren, die auf dem Markt verkauft werden wie alle anderen. Sie ist ohne Zweifel eine Kulturindustrie par excellence. Sie hat großen Einfluss darauf, was die Bürger wissen, glauben und fühlen, und sie hat eine entscheidende Funktion bei der Vermittlung, Entwicklung und sogar beim Aufbau kultureller Identität. Um es nochmals zu betonen: Dies gilt in erster Linie für unsere Kinder.“ In: Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter, KOM(1999)0657 endg.

vorauszusagen sind, verlassen sich die Kinobetreiber daher auf die Angaben der Verleihfirmen zu Marketing-Investitionen. Letzten Endes bekommen die Zuschauer diejenigen Filme zu sehen, die die Betreiber in ihren Kinos zeigen wollen; auf diese Weise entgehen ihnen andere Filme. Dasselbe angebotsorientierte Geschäftsgebaren kommt bei der umfangreichen kommerziellen Nutzung audiovisueller Inhalte in Fernsehsendungen oder auf DVDs zur Anwendung. Je mehr Marktmacht die Anbieter von Inhalten besitzen, desto größer ihr Marktanteil. Dieselbe Logik gilt natürlich auch für Bücher, Musik und weitere kulturelle Güter und Dienstleistungen.

Die Marktmacht des Hollywood-Oligopols und die Kontrolle der EU-Mitgliedstaaten mittels einer selektiven Förderpraxis bewirken heute weithin eine Duopolisierung der verschiedenen Kulturbereiche in Europa. Die Rechte der Künstler und der Verbraucher, die sich diesem Druck entziehen wollen, gilt es zu sichern. Verantwortungsbewusste Politiker sollten diejenigen begabten Künstler ermitteln, die unter dem gegenwärtigen Duopol zum Schweigen gebracht werden, und entsprechend dagegen vorgehen. Sie sollten neue Regeln erarbeiten, damit die Schöpfer kultureller Ausdrucksformen, die aus dem derzeitigen System ausgeschlossen sind, Chancengleichheit erhalten. Wir betrachten den selektiven Fördermechanismus der Staaten, die „Expertokratie“ und die ausufernde Tätigkeit der Mittlerinstanzen als Bedrohung der Rede- und Ausdrucksfreiheit in Europa. Eine Möglichkeit, dieser Gefahr zu begegnen, sehen wir im System zum Schutz des geistigen Eigentums in Verbindung mit dem Wettbewerbsrecht und den Grundsätzen der kulturellen Nichtdiskriminierung, wie sie in Teil II dargelegt sind.

4.1.2. Marktanteil als Indikator für kulturelle Vielfalt: Frankreich und Südkorea im Vergleich

Marktanteile können als Indikator für die Stärke einer nationalen Kultur und die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen dienen. Am Beispiel der Filmindustrie lassen sich vier verschiedenen Formen von Marktanteilen unterscheiden:

- 1) Marktanteile aufgrund fehlender staatlicher Interventionen, weil die lokale Filmindustrie den inländischen Markt dominiert (z. B. in den USA und Indien);
- 2) Marktanteile aufgrund fehlender staatlicher Interventionen, weil eine ausländische Filmindustrie den inländischen Markt dominiert und sich der Staat keine entsprechende Kulturpolitik leisten kann (in den meisten Entwicklungsländern und sehr schwach entwickelten Ländern);
- 3) Marktanteile aufgrund staatlicher Interventionen, die überwiegend auf Quoten basieren (z. B. in Südkorea);
- 4) Marktanteile aufgrund staatlicher Interventionen, die hauptsächlich in Form von Subventionen erfolgen und durch Quoten gestützt werden (z. B. in der Europäischen Union).

Gemeinhin spiegeln Marktanteile die Nachfrage der Zuschauer wider. Allerdings ist die Filmindustrie auch stark angebotsorientiert, und die Nachfrage wird hauptsächlich durch Werbung gesteuert, da Filme in den meisten Fällen Prototypen für Waren und Dienstleistungen darstellen. Dasselbe gilt auch für die Musik- und die Buchbranche. Wir haben festgestellt, dass es keine regionalen Statistiken zu Marketing-Investitionen gibt, aus denen eine Verbindung zwischen Marktanteil und kultureller Herkunft eines Films hervorgeht. Unserer Meinung nach sollten die politischen Entscheidungsträger statistische Methoden entwickeln, um den Verbrauchern derartige Informationen zur Verfügung zu stellen.

In allen EU-Mitgliedstaaten sitzen die meisten selbständigen Künstler sowie kleine und mittelgroße Anbieter von kulturellen Waren und Dienstleistungen zwischen den Stühlen – entre le marteau et l'enclume – einer privaten Macht starker Oligopole und einer staatlichen Macht, die über Subventionen ausgeübt wird.

Aus einzelstaatlicher Sicht befindet sich Frankreich an der Spitze der staatlichen Förderung dank eines wirksamen, sektorbezogenen Steuersystems (der so genannten steuerähnlichen Abgaben, „taxe parafiscale“). In Frankreich wird ein bestimmter Anteil der Einnahmen des gesamten audiovisuellen Sektors als Steuer einbehalten und dieser Betrag dann überwiegend an lokale Filmproduzenten verteilt. Im Rahmen des Fonds-Sud-Förderprogramms wird ein kleiner Teil der Fördermittel an Filmprojekte in Schwellen- und Entwicklungsländern vergeben. Ein weiterer Teil kommt ausländischen Filmproduktionen zugute, die gemäß den mit Frankreich abgeschlossenen Verträgen über internationale Koproduktionen durchgeführt werden. In den vergangenen Jahren sind in Frankreich zentral gesteuerte automatische Finanzierungsmodalitäten vermehrt durch dezentrale selektive Beihilfen ersetzt worden.

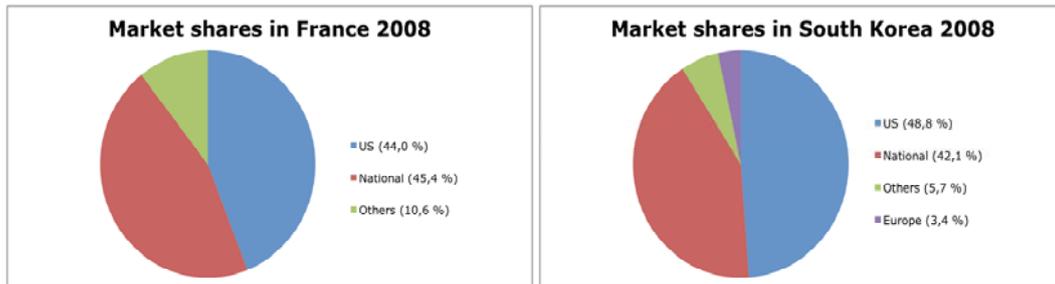
2008 wurden die in Frankreich auf 44 % der Marktanteile von Hollywood-Produktionen erhobenen Abgaben an französische Produzenten weitergegeben, um zum Erhalt der lokalen Filmproduktion beizutragen. Dieser Produktionszweig hat wiederum einen Anteil von etwa 45,4 % am eigenen nationalen Markt erzielen können. Im gleichen Jahr belief sich der Marktanteil von Filmen, die hauptsächlich aus europäischen Drittstaaten stammten, auf 10,6 %.

Wenn ein Staat quantitative Handelsbeschränkungen (z. B. Quoten oder vergleichbare Maßnahmen) vorsieht, um die lokalen kulturellen Ausdrucksformen zu schützen, dann gehen gleichzeitig das Angebot an kulturellen Waren und Dienstleistungen aus dem Ausland und folglich die Vielfalt des kulturellen Angebots insgesamt zurück.

Im Vergleich zu Frankreich erreichten in Südkorea die Vorführungsquoten für inländische Produktionen einen Marktanteil in Höhe von 42,1 % (45,2 % im Jahre 2002) sowie von 48,8 % für Produktionen des Oligopols der großen Hollywoodstudios (48,9 % im Jahre 2002) und 9,1 % für Produktionen aus allen anderen Kulturkreisen (0,8 % im Jahre 2002, darunter 3,4 % für europäische Produktionen).

Auffällig ist, dass sich die Marktanteile in Frankreich und Südkorea nahezu identisch verteilen: die Mehrheit fällt zu nahezu gleichen Teilen lokalen Filmen und Filmen des Hollywood-Oligopols zu, während Filme aus allen übrigen Kulturkreisen nur über einen geringen Anteil verfügen. Eine solche Konstellation bezeichnen wir als „kulturelle Quasidualität“.¹¹⁷

¹¹⁷ In einem aktuellen Freihandelsabkommen zwischen den USA und Südkorea werden die Veränderungen in der Struktur der Marktanteile im Zeitraum 2002-2008 näher erläutert.



Quelle: Focus 2009

Legende

Marktanteile in Frankreich 2008

USA
 nationale Produktion
 Sonstige

Marktanteile in Südkorea 2008

USA
 nationale Produktion
 Sonstige
 Europa

4.1.3. Selbständige Schöpfer kultureller Waren und Dienstleistungen in der Zwickmühle

Die Europäische Kommission setzt sich für den Grundsatz der Gegenseitigkeit ein, um einen Beitrag zu Zusammenarbeit, einem ausgewogenen und besseren Austausch audiovisueller Werke und einer Erschließung schwer zugänglicher Märkte zu leisten.¹¹⁸ Gegen diesen Standpunkt wandten sich einige europäische Branchenvertreter im Zusammenhang mit Bestimmungen betreffend Koproduktions-Vereinbarungen für den Filmsektor, die in den in Teil 3 erörterten Protokollen zur kulturellen Zusammenarbeit enthalten sind. Die Interessenvertreter wandten ein, dass die Vorzüge der Koproduktions-Vereinbarungen lediglich der Gegenseite zugutekommen würden, und sprachen sich folglich für eine Begrenzung der Kooperation und des Austauschs aus. Neben anderen Argumenten brachten die Vertreter im besonderen Fall Südkoreas vor, dass der Markt bereits mit nationalen und Hollywood-Filmen gesättigt sei. Sie behaupteten, dass Koproduktionsvorschriften in der Praxis nicht die Zusammenarbeit und den Austausch fördern, sondern nur in einen einseitigen Handel von Südkorea in die EU münden würden.¹¹⁹

Wir bezweifeln, dass diese Behauptung hinsichtlich Artikel 2 des UNESCO-Übereinkommens Bestand haben kann. Unserer Meinung nach lässt sich die gegenwärtige Situation in den meisten Fällen besser damit umschreiben, dass nahezu kein und nicht nur Handel in eine Richtung stattfindet. Darüber hinaus stellt sich aus technischer Sicht nicht so sehr die Frage nach einer „Marktsättigung“, als vielmehr die nach „Markthindernissen“, die vermutlich auf kulturelle Diskriminierung zurückzuführen sind. Es ist kritisch anzumerken, dass Filme aus Drittstaaten in Frankreich und Südkorea einen vergleichbar schweren Stand haben – sie befinden sich in der Zwickmühle, werden in die Zange genommen von der Marketingmaschinerie der großen Hollywoodstudios auf der einen und der südkoreanischen Quoten- bzw. der französischen Subventionsregelung auf der anderen Seite. In diesem Zusammenhang steht die Situation der Drittländer stellvertretend für ein Kernproblem, das heutzutage die Kulturwirtschaft der meisten Staaten betrifft. Dieser Zustand wirkt sich auch auf den freien Verkehr europäischer Filme innerhalb der Europäischen Union nachteilig aus. In der EU und ihren Mitgliedstaaten hindern derartige Duopole die Konsumenten am Zugang zu den Filmen einheimischer Autoren, die durch das Raster der nationalen Regelungen für selektive Beihilfen fallen. Ferner verhindern sie den Zugang zu Filmen von

¹¹⁸ Europäische Kommission, a. a. O., 2009b, S. 2.

¹¹⁹ Interview mit Cécile Despringre, Exekutivdirektorin, SAA (Society of Audiovisual Authors).

Künstlern aus anderen Mitgliedstaaten und der übrigen Welt, die nicht unter der Ägide des Hollywood-Oligopols stehen.

Es wäre ein Leichtes für die politischen Entscheidungsträger, die Quotenregelungen, wie sie in Südkorea zur Anwendung kommen, derart zu ändern, dass Werke aus allen übrigen Kulturkreisen einen besseren Marktzugang erhalten. Im Gegensatz dazu stellen staatliche Interventionen auf der Grundlage selektiver Fördermechanismen ein weitaus komplizierteres Problem dar, das mit einer Änderung der geltenden Vorschriften allein kaum gelöst werden kann. Wir fordern daher, die selektive Förderung auf ein Minimum zu reduzieren. Diese gönnerhafte Form staatlicher Beihilfen muss durch bestehende und neuartige Modelle der automatischen Förderung ersetzt werden. Gleichzeitig muss der Staat die Künstler und die Verbraucher vor einem Machtmissbrauch durch Privatunternehmen schützen, die den Markt der Kulturwirtschaft beherrschen. Hierfür eignen sich Vorschriften zum geistigen Eigentum und zum Wettbewerbsrecht sowie Grundsätze der kulturellen Nichtdiskriminierung, wie sie in Teil II bereits dargelegt sind.

Die Staaten sollten sich darauf beschränken, ein Umfeld zu schaffen, in dem die Verbraucher Zugang zu kulturellen Ausdrucksformen aus einer Vielzahl von Kulturkreisen erhalten, wie es in Artikel 7 des UNESCO-Übereinkommens gefordert wird. Die Künstler selbst und nicht staatlich bestellte Fachleute sollen darüber befinden, was sie schaffen und verbreiten. Letzten Endes entscheiden die Verbraucher darüber, was sie sehen, lesen, hören, fühlen und denken wollen, und nicht die Führungsetagen der großen Unterhaltungskonzerne.

„Marketing-Steuern“ für einen gerechteren Marktzugang

Wie im Vorangehenden in Teil 2 ausgeführt, tragen Urheberrechte und verwandte geistige Eigentumsrechte zum Schutz von durchschnittlich 40 % des kreativen Schaffens und 60 % des Marketings bei. Überdurchschnittlich hohe Normen für den Schutz des geistigen Eigentums führen zu überhöhten Werbeausgaben für kulturelle Waren und Dienstleistungen. Als wichtigste Mittel der Marktbeherrschung wirken sie sich damit nachteilig auf die Schaffung, Produktion und Verbreitung von Filmen, Büchern und Musik aus, für die keine vergleichbaren Investitionen getätigt werden, um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu wecken. Vor diesem Hintergrund führt ein übermäßiger Schutz des Urheberrechts sowie von Warenzeichen und Handelsnamen dazu, dass Filme, Bücher und Musik, die sich in kultureller Hinsicht von den wirtschaftlich erfolgreichen Produkten unterscheiden, marginalisiert und ausgeschlossen werden. Die politischen Entscheidungsträger müssen daher die komplexe Dynamik zwischen geistigen Eigentumsrechten und Wettbewerbsrecht völlig neu strukturieren und gestalten, um einen Zugang gemäß Artikel 7 des UNESCO-Übereinkommens zu gewährleisten.

Mit Blick auf den europäischen Markt schlagen wir vor, dass die Mitgliedstaaten eine progressive Marketing-Steuer für „Blockbuster“, „Hits“ und „Bestseller“ einführen.¹²⁰ Eine solche Maßnahme im Sinne von Artikel 6 könnte ergänzend zur Neuaustarierung des Schutzes der Rechte am geistigen Eigentum erfolgen und zu mehr Chancengleichheit zwischen kulturellen Angeboten unterschiedlicher Herkunft beitragen. Die Vertreter des Hollywood-Oligopols wenden jährlich schätzungsweise mehr als 10 Mrd. EUR für Werbung auf. Die Einnahmen durch eine solche Steuer könnten sich zunächst auf jährlich 2 Mrd. EUR belaufen. Diese Steuereinnahmen könnten in die Werbung für kulturelle Ausdrucksformen von Kulturschaffenden investiert werden, die unabhängig von den marktbeherrschenden Konzernen in der EU arbeiten. Ein weiterer Teil könnte in den im Rahmen des UNESCO-Übereinkommens errichteten Internationalen Fonds für kulturelle Vielfalt fließen.

¹²⁰ Einen Überblick über die derzeit für den audiovisuellen Sektor geltenden Steuervorschriften bietet Hasan Bermek in: Der Einfluss des EG-Rechts auf die Besteuerung der europäischen audiovisuellen Industrie, IRIS plus, Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, Ausgabe 12, 2007.

4.1.4. Schwächen der selektiven staatlichen Förderpraxis

Die Vergabe staatlicher Beihilfen für kulturelle Güter und Dienstleistungen in Form von Direktzahlungen erfolgt entweder „automatisch“ oder „selektiv“. Bei „selektiven“ Verfahren kommt die persönliche Meinung von Fachleuten, die im Rahmen öffentlicher Förderprogramme beauftragt wurden, über künstlerische Projekte oder fertige Werke zu urteilen, zum Tragen. Bei selektiven Förderverfahren spielen Kriterien wie Qualität, Originalität und kultureller Wert eine Rolle. Diese Kriterien beruhen im Wesentlichen auf einer subjektiven Einschätzung und lassen daher einen breiten Interpretationsspielraum zu. Im Gegensatz dazu orientieren sich automatische Vergabeverfahren auf den durch geltende Regelungen festgelegten Bedingungen, die nicht im Ermessen von Fachleuten liegen.¹²¹

Die Europäische Kommission hat 2008 eine Studie über die wirtschaftlichen und kulturellen Auswirkungen (insbesondere auf Koproduktionen) von Territorialisierungsklauseln staatlicher Beihilferegelungen für Filme und audiovisuelle Werke in Auftrag gegeben. In dieser Studie wird der komplizierte und kontroverse Sachverhalt der mit den Förderregelungen verbundenen Ausgabeverpflichtungen erörtert. Sie zeigt, dass ein Großteil der Fördermittel in der EU gemäß der selektiven staatlichen Förderpraxis an die Begünstigten vergeben wird.¹²²

Die selektive Vergabe von Fördermitteln auf der Grundlage der Empfehlungen staatlich bestellter Sachverständiger stellt eine Gefahr für die freie Meinungsäußerung des Kulturschaffenden und die Meinungsfreiheit der Öffentlichkeit dar, insbesondere dann, wenn keine Rechtsgarantien vorgesehen wurden. In der Praxis erhalten Regierungen durch die selektive Förderung einen nahezu uneingeschränkten Handlungsspielraum. Die Förderung beruht auf Verfahrensregeln, die den Grundsätzen der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Berechenbarkeit nur unzureichend genügen. Gegen Entscheidungen, die auf derartigen Empfehlungen von Sachverständigen beruhen, kann normalerweise nicht geklagt werden. Die Entscheidungen und Förderempfehlungen von Fachleuten lassen eigentlich nur unter formalen Gesichtspunkten eine gerichtliche Prüfung zu: *De gustibus non est disputandum*.¹²³ Die Kriterien Qualität, Originalität und kultureller Wert eignen sich an sich schon nicht für eine materiell-rechtliche Überprüfung. Der Geschmack von Regierungsfachleuten kann vom Gericht nicht überprüft werden. Dementsprechend finden die selektiven Förderentscheidungen in einem rechtlichen „Niemandland“ statt. Die Staaten verfügen somit über umfassende, vor dem Licht der Öffentlichkeit verborgene Entscheidungsbefugnisse, auf deren Grundlage sie Projekte aus „impliziten“ oder „nicht genannten“ Gründen ablehnen können, indem sie andere wichtige Gründe vorschoben und sich auf diese Weise einen umfassenden Beurteilungsspielraum sichern.

In Staaten, die ihre Macht missbrauchen, ganz gleich ob es sich dabei um ein autoritäres Regime oder um einen liberalen Staat handelt, kann es geschehen, dass Inhalte zensiert oder Formen der Klientelpolitik oder der Korruption toleriert werden. Kommen inkompetente oder abhängige Sachverständige hinzu, kann diese Form der Subventionsvergabe die Kreativität, Einzigartigkeit und Eigenständigkeit von Künstlern zerstören. Doch selbst wenn die Sachverständigen kompetent und unabhängig sind, begünstigt dieses System keinesfalls einen konkurrenzfähigen und innovativen kulturellen Unternehmergeist, sondern vielmehr eine Anpassung an den persönlichen Geschmack der

¹²¹ Wenn beispielsweise im Rahmen eines Fördersystems der Produzent eines beihilfefähigen Films einen Pauschalbetrag für jede verkaufte Kinokarte erhält.

¹²² Siehe Studie und Rechtsdatenbank zu Förderprogrammen in 25 Mitgliedstaaten unter: www.germann-avocats.com/documentation/index.htm.

¹²³ „Über Geschmack lässt sich nicht streiten“.

Sachverständigen. Das Diktat der Fachleute kann die Qualität der Zweige der Kulturbranche, die von einer solchen Praxis betroffen sind, beeinträchtigen, sofern durch die Entscheidungen begabte Künstler vom Markt verdrängt werden. Ohne angemessene rechtliche Garantien können selektive Fördermechanismen die kreative Ausdruckskraft und Konkurrenzfähigkeit der Künstler mindern, weil auf dem Markt kein Platz für innovative Talente und unternehmerisches Denken bleibt. In der Folge ist nicht auszuschließen, dass den Konsumenten durch diese im europäischen Kulturbereich vorherrschende „Expertokratie“ mittelmäßige, gleichförmige oder zensierte kulturelle Waren und Dienstleistungen aufgezwungen werden. Vor diesem Hintergrund kann die selektive Förderpraxis zu Lasten der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen gehen. Es sollte daher Aufgabe der Politiker sein, die Kulturwirtschaft nicht nur vor den Bereichen der Marktwirtschaft zu schützen, die unter der privaten Macht der Oligopole leiden, sondern auch vor der Macht des Staats, Marktversagen zu korrigieren, das der kulturellen Vielfalt schadet.

4.1.5. Trennung von Kultur und Staat zur Stärkung der Selbstbestimmung der Künstler und der Öffentlichkeit

Die finanzielle Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten an der Kulturbranche sollte dem Grundsatz einer effektiven Trennung von Staat und Kultur genügen, der dem Grundsatz der Trennung von Kirche und Staat entspricht, dem wiederum das in Frankreich geprägte Prinzip des Säkularismus („principe de laïcité“) zugrundeliegt. Eine rein formale Trennung zwischen Staat und Kultur wird nicht ausreichen.¹²⁴ Nur durch eine tatsächliche Trennung zwischen Staat und Kultur auf formeller und informeller Ebene können Redefreiheit und freie Meinungsäußerung in Übereinstimmung mit Artikel 2 Absatz 1 des UNESCO-Übereinkommens gefördert werden. Durch eine solche vor Gericht einklagbare Gewaltenteilung würden Künstler vor einer verdeckten Kontrolle durch den Staat und seine Sachverständigen geschützt. Damit würden die Interessen von Künstlern in ihrer Eigenschaft als Hauptproduzenten gegenwärtig kultureller Ausdrucksformen¹²⁵ und dementsprechend auch die Wahlfreiheit der Konsumenten gewahrt.

Einerseits wird in dieser Studie das System zum Schutz des geistigen Eigentums kritisch hinterfragt. Wir empfehlen ein solches Vorgehen auf Märkten, die durch private Oligopole dominiert werden, um die Ziele des UNESCO-Übereinkommens zu verwirklichen. Andererseits sind wir der Ansicht, dass geistige Eigentumsrechte die wichtige Unabhängigkeit kultureller Akteure von Staaten, ihren Verwaltungen und Sachverständigen gewährleisten können. Dies gilt gleichermaßen für liberale wie für autoritäre Staatformen, für reiche wie für Entwicklungsländer. Wir fordern in dieser Studie nicht die völlige Abschaffung des Schutzes der geistigen Eigentumsrechte mit dem Ziel, lokalen Anbietern kultureller Waren und Dienstleistungen die Möglichkeit zu bieten, sich dem herrschenden Duopol zu entziehen.¹²⁶ Anstelle einer solchen radikalen Lösung schlagen wir vor, dass sich alle Beteiligten um ein neues Gleichgewicht auf der Grundlage einer besseren Wechselwirkung zwischen Wettbewerbsrecht und geistigen Eigentumsrechten bei gleichzeitigem Schutz von Menschenrechten wie der Meinungsfreiheit bemühen sollten.

¹²⁴ Zum Vergleich siehe Anmerkungen des irischen Untersuchungsausschusses zu Kindesmisshandlungen zur Bedeutung einer rigorosen Trennung zwischen Kirche und Staat: www.childabusecommission.ie/.

¹²⁵ Siehe Christophe Germann, „Rougemarine Dilemma“: how much Trust does a State Deserve when it Subsidises Cultural Goods and Services?, European University Institute, EUI MWP 2008/22: <http://cadmus.eui.eu/dspace/handle/1814/9027>.

¹²⁶ Dieser Standpunkt wird von einigen Wissenschaftlern vertreten. Siehe beispielsweise Joost Smiers und Marieke van Schijndel, „Imagine there is no copyright and no cultural conglomerates too... Better for artists, diversity and the economy“, Institute of Network Cultures, Amsterdam 2009: www.networkcultures.org/uploads/tod/TOD4_nocopyright.pdf

Zusätzlich könnten Grundsätze der kulturellen Nichtdiskriminierung den Vertragsparteien als Orientierungshilfe für die Umsetzung ihrer Verpflichtungen gemäß Artikel 7 des UNESCO-Übereinkommens dienen, Zugang zu vielfältigen kulturellen Ausdrucksformen zu ermöglichen.

Das Hauptaugenmerk dieser Studie liegt darauf, Vorschläge für ein neues System zu entwickeln, mit dem für alle Anbieter kultureller Waren und Dienstleistungen gleiche Ausgangsbedingungen geschaffen würden, die wiederum eine Grundvoraussetzung für die Wahlfreiheit der Verbraucher dieser Waren und Dienstleistungen bilden. Angesichts der Tatsache, dass sich diese Waren und Dienstleistungen aufgrund ihrer kulturellen Besonderheiten von allen anderen Waren und Dienstleistungen unterscheiden, ist die Wahlfreiheit für ein gutes Funktionieren von Demokratien, die sich auf die Grundsätze der Meinungsfreiheit und der freien Meinungsäußerung stützen, unabdingbar.¹²⁷ Gemäß dieser Bestimmung hat jede Person das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe zu empfangen und weiterzugeben.

Es ist zu bedenken, dass die Nutznießer des gegenwärtigen Status quo ausgesprochen mächtig sind. Dazu gehören die großen Hollywood-Unterhaltungskonzerne, die die Film-, Musik- und Buchmärkte und ihre lokalen Verbraucher kontrollieren, sowie etablierte Empfänger selektiver staatlicher Beihilfen. Zu denjenigen, die in der derzeitigen Situation keine Unterstützung erhalten, gehören europäische Künstler, die sich gegen die staatliche „Expertokratie“ wehren, sowie Künstler von der Südhalbkugel. Der Status quo hat darüber hinaus auch Folgen für die Mitgliedstaaten, was die Freizügigkeit und den Marktzugang ihrer kulturellen Waren und Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten anbelangt. Die letztgenannte Gruppe von Akteuren steht für eine große Wählerschaft, die das Europäische Parlament nicht vernachlässigen sollte, um eine tatsächliche Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu fördern.

Aus diesem Grund muss die Europäische Union sicherstellen, dass das System des Immaterialgüterschutzes seinem Grundgedanken entsprechend umgesetzt wird, es also Künstlern als Einkommensquelle dient, mit der sie ihre Unabhängigkeit gegenüber einer unrechtmäßigen staatlichen Kontrolle verteidigen können. Die Europäische Union muss gleichzeitig gewährleisten, dass Urheberrechte, Marken und verwandte geistige Eigentumsrechte von Großunternehmen nicht dazu missbraucht werden, kleine und mittlere Kulturbetriebe in den Ruin zu treiben.

4.1.6. Förderung des Zugangs zu einer Vielfalt kultureller Waren und Dienstleistungen als Ausdruck der Meinungsfreiheit

Das im UNESCO-Übereinkommen vorgesehene Streitbeilegungssystem ist nicht besonders wirksam und nur denjenigen Staaten zugänglich, die Vertragsparteien dieses Instruments sind. Auf den ersten Blick scheinen die Mitglieder der Zivilgesellschaft keinen Zugang zu Rechtsmitteln zu haben. Es lohnt sich jedoch, weiter nach Wegen zu suchen, um diesen grundlegenden Nachteil des UNESCO-Übereinkommens aus der Welt zu schaffen. Dies ist besonders bei allen Unterzeichnerstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder bei Ländern von Bedeutung, deren nationale Verfassungen die so genannte „horizontale Anwendung“ oder „Drittwirkung“ von Menschenrechten und Grundfreiheiten

¹²⁷ Wie in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 11 der EU-Grundrechtecharta festgelegt.

vorsehen.¹²⁸ Vertreter der Zivilgesellschaft können sich in diesen Rechtsordnungen hinsichtlich der Verpflichtung zur Bereitstellung des Zugangs zu kulturellen Ausdrucksformen unterschiedlicher Provenienz auf die Rechtsprechung berufen. Zu diesem Zweck könnten sie geltend machen, dass der Staat gemäß den Bestimmungen über die Meinungsfreiheit, wie beispielsweise Artikel 10 der EMRK oder die entsprechende nationale verfassungsrechtliche Grundlage, verpflichtet ist, diesen Zugang laut Artikel 7 des UNESCO-Übereinkommens zu fördern. Vor Gericht könnten sie sich in solchen Fällen darüber beklagen, dass der Schutz des geistigen Eigentums oder selektive staatliche Beihilfen Überhand nehmen und eine gründliche gerichtliche Überprüfung nicht möglich ist. Sie könnten vorbringen, dass der Öffentlichkeit mit einem Urheberrechts- und Markenschutz für Marketinginvestitionen „vielfältige kulturelle Ausdrucksformen aus ihrem Hoheitsgebiet und aus anderen Ländern der Welt“ vorenthalten werden und dies eine Verletzung von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b des UNESCO-Übereinkommens darstellt. Ferner könnten sie anführen, dass angesichts des Ausbleibens einer gründlichen gerichtlichen Prüfung nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine auf einer selektiven Beihilfepraxis aufbauende Kulturpolitik als Instrument einer verdeckten Zensur durch staatlich beauftragte Sachverständige dienen könnte. Ein derartiges Risiko lässt sich nicht mit dem in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a des UNESCO-Übereinkommens geforderten „Umfeld (...), in dem Einzelpersonen und gesellschaftliche Gruppen darin bestärkt werden, ihre eigenen kulturellen Ausdrucksformen zu schaffen, herzustellen, zu verbreiten, zu vertreiben und Zugang zu ihnen zu haben“ vereinbaren. Im erstgenannten Fall wird die Meinungsfreiheit durch die den Markt beherrschende Privatparteien, im zweiten Fall möglicherweise durch den Staat verletzt.

¹²⁸ Grundlagentexte und Rechtsprechung zur EMRK unter: www.echr.coe.int/echr/. Außerhalb Europas ist Paragraph 8 der südafrikanischen Bill of Rights ein Beispiel für die horizontale Anwendung, siehe: www.constitutionalcourt.org.za/text/rights/bill.html sowie Van der Walt, J, Blixen's Difference: Horizontal Application of Fundamental Rights and the Resistance to Neocolonialism, Law, Social Justice & Global Development Journal (LGD) 2003, unter: www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2003_1/walt/. Der Verfasser verweist auf die besondere Bedeutung der „horizontalen Anwendung“ (Drittwirkung) nach südafrikanischem Verfassungsrecht: „Wir sprechen immer dann von ‚horizontaler Anwendung‘, wenn bei Rechtsstreitigkeiten zwischen privaten Rechtssubjekten die Grundrechte zur Anwendung kommen, wenn also Privatpersonen und nicht nur der Staat, wie in der klassischen Theorie über die Anwendung der Grundrechte vorgesehen, an die Grundrechte gebunden sein sollen. Dabei handelt es sich um das herkömmliche Verständnis der horizontalen Anwendung, das für meine Argumentationsführung keinesfalls unbedeutend ist. Die heutzutage zu beobachtende Verschmelzung von wirtschaftlicher und politischer Macht ist häufig darauf zurückzuführen, dass umfangreiche Wirtschaftsinteressen auf die nationale Politik einwirken. Mit anderen Worten verfügen mittlerweile in den meisten Fällen private Rechtssubjekte über eine neofeudale oder neokolonialistische Macht. Allerdings ist das Verständnis der Drittwirkung bei der Durchsetzung der Grundrechte gegenüber privaten Rechtssubjekten nicht immer zutreffend. Es ist möglich, dass das südafrikanische Rechtssystem weltweit das einzige Rechtssystem ist, in dem angesichts der spezifischen Formulierung der Anwendungsklausel und Artikel 8 Absatz 2 der südafrikanischen Verfassung aus dem Jahre 1996 die Drittwirkung in dieser Weise interpretiert werden kann. Dennoch könnte man geltend machen, dass die südafrikanische Judikative sich mit der Drittwirkung gemäß Artikel 8 Absatz 2 noch arrangieren muss.“

„Eine unbequeme Wahrheit“

Diese These kann mit dem Film „Eine unbequeme Wahrheit“ von Davis Guggenheim belegt werden. Der Film begleitet den ehemaligen US-Vizepräsidenten Al Gore bei seinen Bemühungen im Kampf gegen den Klimawandel. Er wurde 2007 mit dem Oscar für den besten Dokumentarfilm geehrt. Stellen wir uns nun einmal folgende Situation vor: Produzent, Regisseur und Hauptdarsteller sind nicht Amerikaner, sondern Chinesen. Sie legen in Peking einen Antrag auf selektive staatliche Beihilfen für ihr Projekt vor, der von den staatlich bestellten Sachverständigen mit dem Argument abgelehnt wird, dass das Thema laut dem vorliegenden „Drehbuch“ filmisch ungenügend aufbereitet werde, da es sich lediglich um eine Power-Point-Präsentation handele. Anhand dieses Gutachtens würden die staatlichen Behörden staatliche Beihilfen für die Produktion dieses Werks ablehnen, weil der künstlerische Wert nicht zu erkennen ist. Die Produktionsfirma könnte gegen diese Entscheidung nicht vor Gericht ziehen, denn „de gustibus non est disputandum“.

In diesem beispielhaften Fall ließe sich nicht ermitteln, ob sich hinter der Begründung, für die Vergabe gezielter staatlicher Beihilfen fehle es dem Vorhaben an künstlerischer Qualität, eine politische motivierte Zensur verbirgt. Wir behaupten, dass ein solches Szenario in jeder liberalen Demokratie und in allen EU-Mitgliedstaaten vorstellbar wäre. Wenn ein Filmemacher in der Schweiz staatliche Förderung für ein Projekt beantragt, das im Stil von „Eine unbequeme Wahrheit“ einen kritischen Blick auf das Bankengeheimnis werfen soll, ließe sich eine ähnliche Entscheidung ganz sicher nicht ausschließen. Die selektive Beihilfepaxis verlangt von den Antragstellern blindes Vertrauen in die staatliche Entscheidungsgewalt. Auf diese Weise verfügt der Staat sowohl in einer Diktatur als auch in einer liberalen Demokratie über die nahezu uneingeschränkte Macht, die Vorschriften zum Schutz der freien Meinungsäußerung zu umgehen. Wir fordern daher, wie es im Umweltschutz und im Bereich der Volksgesundheit bereits der Fall ist, die Anwendung des Vorsorgeprinzips für alle Fälle der Vergabe selektiver staatlicher Beihilfen, weil eine Zensur unter dem Deckmantel des Geschmacks nie ganz ausgeschlossen werden kann.

Gleichzeitig tragen Staaten, die keine ausreichenden Vorkehrungen gegen einen übermäßigen Schutz von Werbung durch das Urheber-, Marken- und verwandte Formen des geistigen Eigentumsrechts treffen, zur Tolerierung und sogar zur Förderung der „Zensur durch den Markt“ bei.¹²⁹ Es ist zu bezweifeln, dass „Eine unbequeme Wahrheit“ über dieselben Marketingmöglichkeiten verfügt und eine so große Zuschauerzahl eingespielt hätte, wenn er nicht in den USA produziert worden wäre. Wenn der Markt aufgrund eines übermäßigen Schutzes des geistigen Eigentums von einigen Akteuren beherrscht wird, ist es unmöglich, für kulturelle Ausdrucksformen mit vergleichbarer Publikumswirkung gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen. Vor diesem Hintergrund ist in Ländern, die kulturelle Aktivitäten, Waren und Dienstleistungen nicht ausschließlich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachten, ein entsprechendes staatliches Eingreifen erforderlich.

¹²⁹ Es liegen nur wenige systematische Untersuchungen der Wechselwirkungen zwischen Meinungsfreiheit und geistigem Eigentumsschutz vor. Siehe hierzu aus Sicht der Interessengruppen im Bereich geistiges Eigentum die Rechtsdatenbank der Internationalen Vereinigung für den Schutz des geistigen Eigentums zum Thema „Konflikte zwischen Markenrechten und dem Recht auf freie Meinungsäußerung“ aus dem Jahre 2005 unter: www.aippi.org/?sel=questions&sub=listingcommittees&viewQ=188#188. Im Zusammenhang mit kulturellen Waren und Dienstleistungen spielt der Markenschutz eine entscheidende Rolle im Marketing; so erfüllt beispielsweise das Sternesystem aus wirtschaftlicher Sicht eine ähnliche Funktion wie Markenzeichen bei der Vermarktung von Filmen, Musik und Büchern.

4.1.7. Zusammenspiel zwischen den Außenbeziehungen und den internen Politikbereichen der EU

Staatliche Beihilfen für die Schaffung und Verbreitung kultureller Waren und Dienstleistungen funktionieren nicht in wirtschaftlich schwachen Ländern, die nicht über die nötigen Mittel für eine staatliche Kulturförderung verfügen, und ebenfalls nicht in autoritären Regimes, die in ihrem Staatsgebiet keine freie Meinungsäußerung zulassen. Wird angesichts dieser Tatsache die staatliche Beihilfepraxis in reichen und demokratischen Staaten, insbesondere in der EU und ihren Mitgliedstaaten, in Frage gestellt? Laut Artikel 5 bis 7 des UNESCO-Übereinkommens sollen die europäischen Bürger durch den Zugang zu Filmen, Musik und Büchern in den Genuss einer nachhaltigen Vielfalt kultureller Ausdrucksformen kommen. Allerdings kann mit der Entwicklungszusammenarbeit und dem Internationalen Fonds (Artikel 14-18) ohne einen grundlegenden Wandel des kulturpolitischen Mainstreams auf der Nordhalbkugel nur wenig und möglicherweise sogar völlig unnötig Abhilfe geschaffen werden.¹³⁰

Es ist zu bedenken, dass mit der Kombination aus möglichen verdeckten „staatlichen Zensurmaßnahmen“ und einer offenen „Zensur durch den Markt“ Artikel 7 des UNESCO-Übereinkommens sowie Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie vergleichbare Bestimmungen nationaler Verfassungen verletzt werden. Ein Staat, in dem die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen wirklich respektiert wird, muss gemäß dem Grundsatz der „horizontalen Anwendung“ (Drittwirkung) einen dritten Weg in seiner Rechtsordnung vorsehen. Aus diesem Grund bedarf es eines neuen Rechtsrahmens, der eine eindeutige Trennung zwischen staatlicher Macht und exportorientierter Kultur einerseits sowie der Macht der Konzerne und einer auf den Handel ausgerichteten Kultur andererseits garantiert. Hierfür muss es eine Neuaustarierung auf dem Gebiet des geistigen Eigentums und des Wettbewerbsrechts geben, die speziell auf kulturelle Aktivitäten, Waren und Dienstleistungen auszurichten ist. Für dieses wünschenswerte Gleichgewicht können die bereits in Teil 2 erörterten kulturellen Nichtdiskriminierungsgrundsätze der „kulturellen Behandlung“ und der „bevorzugten Kultur“ eine solide Grundlage bilden.

Staaten und Unternehmen verfügen mit der selektiven Beihilfepraxis und dem geistigen Eigentumsrecht über eine enorme Machtfülle. Ein Missbrauch dieser Macht führt im schlimmstmöglichen Fall zu Zensur, Propaganda, Konsumdenken und kultureller Uniformität. Diese Macht muss daher durch eine strenge demokratische Kontrolle eingeschränkt werden. Private und öffentliche Akteure sollten demnach neue Kontrollmechanismen entwickeln, um die Trennung zwischen Staat und Kultur sowie die Unabhängigkeit der Kultur von der Macht der Konzerne zu sichern.

In der Europäischen Union besteht ein offenkundiger Bedarf an neuen rechtlichen Schutzmaßnahmen gegen die geltenden Regeln für geistiges Eigentum und selektive Vorschriften für staatliche Beihilfen, sofern diese den Zugang zu den laut Artikel 7 geschützten und geförderten kulturellen Ausdrucksformen behindern. Ohne diese nötigen Kontrollmechanismen ließe sich das souveräne Recht der EU und ihrer Mitgliedstaaten, ihre

¹³⁰ Die Lage beispielsweise in Tunesien und Senegal veranschaulicht diese Problematik. Senegal wurde gemäß der UN-Klassifizierung (siehe www.unohrls.org/en/ldc/related/62/) unter „sehr schwach entwickelte Länder“ eingestuft. Zur Frage von Verletzungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung in Tunesien siehe beispielsweise: Tunisia: Internet Censorship - A Rearguard Battle in: Observatory of Freedom of Press, Publishing and Creation (OLPEC), 2009, unter: www.olpec-marsed.org/fr/media/files/Rapport_OLPEC_censure_Internet_09En.pdf und www.olpec-marsed.org/fr/Content-pid-5.html. Die NRO NGO OLPEC ist Mitglied der International Freedom of Expression Exchange (www.ifex.org). Die freie Meinungsäußerung ist von entscheidender Bedeutung, um die Verletzung grundlegender Menschenrechte wie die Verletzung des Verbots der Folter anzuprangern, wie die jüngsten Ereignisse in der Geschichte der USA gezeigt haben.

Kulturpolitik zu formulieren und umzusetzen, um die Ziele des UNESCO-Übereinkommens zu verwirklichen, nicht mit den Grundsätzen des gleichberechtigten Zugangs, der Offenheit und der Ausgewogenheit (Artikel 2 Absatz 7 und 8) sowie mit den allgemein anerkannten Menschenrechtsübereinkünften (Artikel 5 Absatz 1) vereinbaren.¹³¹

Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen mit gutem Beispiel vorangehen und sich dem in Artikel 2 Absatz 1 formulierten Grundsatz uneingeschränkt verschreiben: „Die kulturelle Vielfalt kann nur geschützt und gefördert werden, wenn die Menschenrechte und die Grundfreiheiten, beispielsweise die Meinungs-, Informations- und Kommunikationsfreiheit gewährleistet sind und alle Menschen die Möglichkeit haben, ihre kulturellen Ausdrucksformen selbst zu wählen.“

4.2. Institutionelle Ausgestaltung mit dem Ziel der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens

4.2.1. Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Institutionen

Die praktische Realisierung des UNESCO-Übereinkommens erfordert organisatorische Maßnahmen. In der Europäischen Union bestehen zahlreiche Institutionen, die inhaltlich mit dieser Aufgabe in Berührung kommen. Als ersten Schritt sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten eine Bestandsaufnahme der derzeitigen Zuständigkeiten und Institutionen vornehmen und potenzielle Synergien ermitteln. Die neue Agentur zur Koordinierung der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens könnte sich an dem Vorbild des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen orientieren. Die Möglichkeit, institutionelle Synergieeffekte zu erzielen, sollte von der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ETF) und der Grundrechteagentur (FRA) bewertet werden. Diese beiden Agenturen, deren Funktionsweise im weiteren Verlauf erläutert wird, sind vor allem im Bereich der EU-Außenbeziehungen tätig. In Anbetracht der Tatsache, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Übereinkommens von den Erfahrungen von Regionen und Ländern außerhalb der Gemeinschaft profitieren können, könnten diese Agenturen zur Förderung eines wirklichen Dialogs zwischen Akteuren innerhalb und außerhalb Europas beitragen.

Als weitere Orientierungshilfe für den institutionellen Aufbau könnte der Weltklimarat (IPCC) dienen. Dieses Gremium kann als Vorbild für die Schaffung einer neuen Einrichtung zum Erwerb und Austausch von Erkenntnissen zu Maßnahmen und politischen Initiativen im Bereich des Schutzes und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen dienen. Das IPCC prüft den Wissensstand zu den unterschiedlichen Aspekten des Klimawandels einschließlich seiner wissenschaftlichen, ökologischen und sozioökonomischen Folgen sowie Handlungsstrategien. Der Weltklimarat (IPCC) führt selbst keine Forschungsarbeiten durch, sondern trägt alle wichtigen wissenschaftlichen Erkenntnisse aus aller Welt in einer Gesamtdarstellung zusammen. So versorgt er die Staaten mit wissenschaftlichen, technischen und sozioökonomischen Informationen, die für die Risikobewertung und die Entwicklung von Klimaschutzmaßnahmen erforderlich sind. In regelmäßigen Abständen veröffentlicht der Weltklimarat Berichte, die von Sachverständigen aus aller Welt verfasst und geprüft werden. Diese Sachverständigen werden von staatlichen Stellen und internationalen sowie nichtstaatlichen Organisationen ernannt. Der IPCC wird als verlässliche wissenschaftliche und technische Instanz in Fragen des Klimawandels anerkannt, und seine Einschätzungen haben grundlegenden Einfluss auf die Arbeit der

¹³¹ In diesem Zusammenhang kommen weitere Menschenrechtsbestimmungen gemäß Gemeinschaftsrecht ebenfalls zur Anwendung.

Verhandlungsführer des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) und das dazugehörige Kyoto-Protokoll genommen.¹³²

Eine vergleichbare Einrichtung könnte Arbeitsgruppen mit besonderen Aufgabenbereichen einsetzen, die beispielsweise zu folgenden Themen weitergehend forschen:

- Indikatoren zur Ermittlung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen;
- Auswirkung der Vielfalt an kulturellen Waren und Dienstleistungen auf kulturelle Ausdrucksformen, die nicht handelsbezogen sind;
- Definition kultureller Ausdrucksformen, die nicht mit den Menschenrechten vereinbar sind;
- Rolle des geistigen Eigentums und der Wettbewerbsregeln bei der Erweiterung des Zugangs zu vielfältigen kulturellen Ausdrucksformen gemäß Artikel 7;
- Beitrag des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Sprachenvielfalt (siehe Textkasten weiter unten).

Auf der Grundlage der Sachverständigenberichte könnten operative Leitlinien festgelegt werden, die die Umsetzungsrichtlinien der UNESCO aufgreifen und an die europäische Ebene anpassen. Über derartige regionale Leitlinien könnte der Ausschuss für Kultur und Bildung des Europäischen Parlaments unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips einen strukturierten Dialog mit den entsprechenden Ausschüssen in den nationalen und kommunalen Volksvertretungen der Mitgliedstaaten führen. Der wesentliche Nachteil der von den Vertragsparteien bisher angenommenen UNESCO-Richtlinien besteht darin, dass sie im Wesentlichen die entsprechenden Bestimmungen des UNESCO-Übereinkommens wiedergeben. Mit Hilfe regionaler operativer Leitlinien, die auf Gemeinschaftsebene entwickelt und beschlossen würden, könnten die Rechte und Pflichten, um die es geht, klarer, anschaulicher und verbindlicher interpretiert werden. Sie könnten möglicherweise sogar als Grundlage für die Ausarbeitung regionaler Leitlinien in anderen Teilen der Welt dienen und zu einer Stärkung der gegenwärtigen UNESCO-Richtlinien beitragen.

Ein noch ehrgeizigeres Ziel könnte darin bestehen, dass die Regierungen aller Mitgliedstaaten jeweils einen Bürger eines anderen Mitgliedstaats zu einem „Sondergesandten für kulturelle Vielfalt“ ernennen. Dieses neue Amt könnte dazu beitragen, den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten über politische Strategien im Bereich der kulturellen Vielfalt zu fördern und diese Strategien offener und dynamischer zu gestalten. Eine wesentliche Aufgabe dieser Gesandten bestände darin, sich um die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens und von Artikel 167 in den Mitgliedstaaten zu bemühen. Sie könnten in regelmäßigen Abständen Konferenzen der EU-Gesandten für kulturelle Vielfalt abhalten und die Zivilgesellschaft, ihre nationalen Exekutiv- und Legislativorgane, das Europäische Parlament und die Kommission über den Fortgang der Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in Europa unterrichten. Die Mitgliedstaaten könnten die Ernennung eines Beauftragten sowie eines Anwalts für kulturelle Vielfalt als institutionelle Ergänzung für die angedachten nichtstaatlichen, von Vertretern der Zivilgesellschaft geleiteten Tribunale in Erwägung ziehen (siehe Teil 2).

¹³² Mark Maslin, *Global Warming, A Very Short Introduction*, Oxford 2009, S. 23-40.

4.2.2. Ausbau bestehender EU-Agenturen

Neben Parlament und Rat fällt auch der Kommission eine entscheidende politische Rolle zu, wie die Mitteilung aus dem Jahre 2007 gezeigt hat.¹³³ Die Aufgabe der Generaldirektion Bildung und Kultur innerhalb der Kommission (GD EAC) besteht in der Stärkung und Förderung des lebenslangen Lernens, der sprachlichen und kulturellen Vielfalt, der Mobilität und der Bürgerbeteiligung in Europa. Ferner wurde eine dienststellenübergreifende Gruppe „Kultur“ ins Leben gerufen, in der Vertreter aller Generaldirektionen der Kommission, die direkt oder indirekt mit kulturpolitischen Belangen in Berührung kommen, seit 2007 regelmäßig zusammentreffen.¹³⁴

Die Kommission hat in ihrer Mitteilung „Europäische Agenturen – Mögliche Perspektiven“ das Parlament und den Rat dazu aufgefordert, sich erneut mit Nachdruck für die Entwicklung eines klaren und in sich schlüssigen Konzepts für den künftigen Platz der Agenturen im Verwaltungsgefüge der Union einzusetzen. In die gegenwärtige Diskussion über den interinstitutionellen Dialog zur künftigen Governance der EU-Agenturen sollten auch eine Beurteilung der bestehenden Agenturen und Überlegungen zu ihrer möglichen Rolle bei der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens einbezogen werden.¹³⁵ So müssten die entsprechenden EU-Agenturen beispielsweise an der Planung der künftigen Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens oder an der Durchsetzung der bestehenden Rechtsakte beteiligt werden, um die Zielsetzungen des Übereinkommens zu verwirklichen. Das Europäische Parlament sollte sich diese Fachgremien zunutze machen, um die Grundsätze des Übereinkommens weiter zu verbreiten und auf diese Weise die Umsetzung des Übereinkommens wirksamer zu gestalten. So schließen Forderungen nach neuen institutionellen Gremien für die künftige Umsetzung eine Beteiligung der bestehenden Agenturen natürlich nicht aus. Agenturen, die über einschlägiges technisches oder wissenschaftliches Know-how verfügen, könnten die Kommission und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Übereinkommens unterstützen.¹³⁶ Im Sinne der vorliegenden Studie schlagen wir zunächst und vor allem die Beteiligung von zwei Agenturen vor, und zwar der Europäischen Stiftung für die Förderung der Berufsbildung (ETF) und der Grundrechteagentur (FRA).

¹³³ Für Bildung und Kultur ist in der Kommission eine einzige Generaldirektion (GD EAC) zuständig.

¹³⁴ Sie hat die Nachfolge der dienststellenübergreifenden Gruppe für kulturelle Vielfalt angetreten, die intern für die Vorbereitung, die Durchführung und den Abschluss der Verhandlungen über das UNESCO-Übereinkommens zuständig war.

¹³⁵ <http://www.efsa.europa.eu/en/euagencies/doc/euabrochure.pdf>.

¹³⁶ Es ist allerdings zu bedenken, dass das System der Europäischen Agenturen gewisse Schwierigkeiten birgt, die in Fachkreisen bereits erörtert wurden. Dazu gehören die Legitimität und Rechenschaftspflicht (in politischer, rechtlicher, finanzieller und administrativer Hinsicht sowie gegenüber der Öffentlichkeit) der Agenturen und ihr offenkundig unterschiedliches Herangehen an Fragen der Dezentralisierung, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

4.2.3. Die Rolle der Europäischen Stiftung für Berufsbildung bei der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens

Die Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF)¹³⁷ kann sich, da sie zu den EU-Agenturen gehört, die im Bereich der Außenbeziehungen tätig sind, für die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens in den Außenbeziehungen der EU als besonders nützlich erweisen.¹³⁸ Gleichsam kann sie für die Rolle der EU-Institutionen bei der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens in den internen Politikbereichen der EU wertvolle Orientierungshilfe bieten.

Die Agentur wurde im Jahre 1990 mit der Verordnung (EG) Nr. 1360 des Rates (Neufassung Nr. 1339 aus dem Jahre 2008) ins Leben gerufen. Im Rahmen der Außenpolitik der EU unterstützt die ETF die Entwicklungsländer bei der Nutzung des Potenzials ihrer Humanressourcen durch die Reform der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Ausbildungssysteme.¹³⁹ Auf diese Weise kann die ETF dazu beitragen,

- die Planungs- und Managementkapazitäten in Kultureinrichtungen des öffentlichen Sektors durch den fachlichen Austausch bewährter Vorgehensweisen zu verbessern (Umsetzung von Artikel 12 Buchstabe b) des UNESCO-Übereinkommens),
- Artikel 12 Buchstabe c) des UNESCO-Übereinkommens umzusetzen. Die ETF kann insbesondere Projekte und Aktivitäten in EU-Partnerstaaten durchführen, mit denen Organisationen ohne Erwerbszweck sowie öffentliche und private Einrichtungen dabei unterstützt werden, sich für die Förderung der kulturellen Vielfalt einzusetzen. Ferner kann die ETF Entwicklungsländer darin bestärken, den freien Austausch und Fluss von Ideen, kulturellen Ausdrucksformen und kulturellen Aktivitäten, Gütern und Dienstleistungen zu entwickeln und sowohl der Kreativität als auch dem Unternehmergeist in den Aktivitäten neue Impulse zu verleihen.

Mit der Durchführung von Bildungsprogrammen in den Partnerstaaten kann die ETF ebenfalls maßgeblichen Einfluss auf die Umsetzung von Artikel 10 des UNESCO-Übereinkommens nehmen. Die Unterstützung der ETF könnte sich auf folgende Punkte konzentrieren:¹⁴⁰

- Projekte, die auf die Förderung der kulturellen Vielfalt abzielen (auch im Rahmen von Bildungsprogrammen).
- Projekte, die darauf abzielen, Künstler und andere Personen, die an der Schaffung kultureller Ausdrucksformen beteiligt sind, zu fördern und zu unterstützen, z. B. durch berufsbildende Maßnahmen für Kulturschaffende in diesen Ländern.¹⁴¹

¹³⁷ Siehe <http://www.etf.europa.eu/web.nsf?Open>.

¹³⁸ Indem sie andere an ihrem Fachwissen auf dem Gebiet der beruflichen Bildung in verschiedenen Regionen und Kulturen teilhaben lässt, könnte die ETF Beratungsleistungen und Unterstützung bei der Projektabwicklung für verschiedene Generaldirektionen der Europäischen Kommission erbringen (insbesondere GD Bildung und Kultur, GD Außenbeziehungen, Erweiterung, Beschäftigung, Unternehmen und das Amt für Zusammenarbeit „EuropeAid“), um die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens voranzubringen.

¹³⁹ Die Aufgabe der ETF besteht darin, Drittländern im Bereich der Humankapitalentwicklung Unterstützung zu gewähren. Ihre besonderen Aufgabenbereiche gestalten sich wie folgt: (a) Bereitstellung von Informationen und politischen Analysen und Erbringen von Beratungsleistungen zu Fragen der Humankapitalentwicklung in den Partnerländern; (b) Förderung der Kenntnis und der Analyse der nationalen und lokalen Arbeitsmärkte. Im Mittelpunkt der Tätigkeit der ETF steht eine Reihe von Projekten, die in den Partnerländern durchgeführt werden. Diese Projekte zielen auf die Reform der beruflichen Aus- und Weiterbildungs- und der Beschäftigungssysteme ab. Siehe http://www.etf.europa.eu/Web.nsf/pages/Projects_DE?OpenDocument.

¹⁴⁰ Also das Verständnis für die Bedeutung, die dem Schutz und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zukommt, stärken und fördern.

¹⁴¹ Dies wäre ausgesprochen sinnvoll, da in vielen Ländern bei der Mehrheit der Künstler, Kulturakteure und Kulturvermittler (Vereine, Berufsverbände), Unterhaltungskünstler, Mitarbeiter und Techniker fehlende Berufsqualifikationen und -ausbildungen festzustellen sind. Dies ist beispielsweise in den AKP-Staaten der Fall (siehe <http://www.culture-dev.eu/colloque/Culture-Dev.eu-theme1-en.pdf>).

- Fachseminare zur Förderung des Dialogs zwischen nationalen Institutionen und Akteuren, des gegenseitigen Informationsaustauschs und der Schaffung von Netzwerken.
- Projekte, die auf die soziale Eingliederung und die Rechte der Minderheiten in der Region¹⁴² abzielen, um ein Bewusstsein für kulturelle Vielfalt herzustellen und Artikel 10 des UNESCO-Übereinkommens umzusetzen.¹⁴³
- Unter dem Gesichtspunkt der Umsetzung von Artikel 10 des UNESCO-Übereinkommens die Ermittlung geeigneter Folgemaßnahmen zur Entwicklung von Bildungsprogrammen, die auf die Förderung und das Verständnis für die Bedeutung der kulturellen Vielfalt ausgerichtet sind.¹⁴⁴

4.2.4. Die Rolle der Grundrechteagentur bei der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens

Die Grundrechteagentur wurde im Jahre 2007 mit der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 (auf der Grundlage von Artikel 308 EG-Vertrag) ins Leben gerufen.¹⁴⁵ Das Ziel der Agentur besteht darin, den EU-Organen und Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf die Grundrechte Unterstützung zu gewähren und ihnen Fachkenntnisse bereitzustellen (Artikel 2 Verordnung (EG) 168/07). Sie gewährt ihnen Unterstützung, um ihnen die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu erleichtern, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Maßnahmen einleiten oder Aktionen festlegen.¹⁴⁶

Der Tätigkeitsbereich der FRA beruht auf einem breiten Verständnis des Begriffs der „Grundrechte“. Da die Gründungsverordnung einen eindeutigen Verweis auf die Charta von Nizza enthält, ist zu hinterfragen, ob der Schutz der kulturellen Vielfalt tatsächlich in den Zuständigkeitsbereich der FRA fällt. Die FRA könnte maßgeblichen Einfluss auf die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens nehmen, indem sie den Dialog zwischen den Kulturen anregt, die Interkulturalität mit dem Ziel der Weiterentwicklung der kulturellen Interaktion im Geist des Brückenbaus zwischen den Völkern fördert, sich für die die Achtung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen einsetzt und das Bewusstsein für diesen Wert schärft.¹⁴⁷

Vor der Einsetzung eines Ad-hoc-Gremiums könnte die FRA wie folgt zur Umsetzung von Artikel 9 und 10 des UNESCO-Übereinkommens beitragen:

- Erfassung, Analyse und Verbreitung objektiver, zuverlässiger und vergleichbarer Informationen zum Schutz der kulturellen Vielfalt;

¹⁴² Die ETF führt ein solches Programm derzeit in den Balkan-Staaten durch.

http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Project_Social_Inclusion_EN?opendocument.

¹⁴³ http://www.etf.europa.eu/Web.nsf/pages/Projects_EN?OpenDocument. Mit diesen Projekten kann ferner die Beteiligung lokaler Gemeinden an der Umsetzung des Übereinkommens sichergestellt werden, wie in Artikel 11 des UNESCO-Übereinkommens vorgesehen.

¹⁴⁴ Die ETF hat im Dezember 2009 ein regionales Treffen zum Thema „Policies and Practices for the Preparation of Teachers for Inclusive Education in Contexts of Social and Cultural Diversity: Research and Actions“ (Strategien und Verfahren für die Vorbereitung von Lehrern auf die integrative Bildung im Bereich der sozialen und kulturellen Vielfalt: Forschung und Maßnahmen) veranstaltet. Dabei sollte im Rahmen von Gesprächen über die Ergebnisse einer aktuellen ETF-Studie das Bewusstsein in dieser Frage geschärft und gegenseitiges Verständnis der Hauptakteure in den Westlichen Balkanstaaten und der Türkei für die bestehenden Strategien und Verfahren zur Vorbereitung von Lehrern auf die integrative Erziehung geschaffen werden. Nach dem Vorbild dieser Veranstaltung und der dazugehörigen ETF-Studie können ähnliche Veranstaltungen durchgeführt werden.

¹⁴⁵ http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm. Über die lange Entstehungsgeschichte einer EU-Agentur, die sich mit Fragen der Menschenrechte befasst, siehe u. a. E. HOWARD, *The European Agency for Fundamental Rights*, in *European Human Rights Law Review*, 4/2006, 445ff.

¹⁴⁶ Sie verfügt in erster Linie über Informationsbefugnisse und ist kein mächtiges Entscheidungsorgan.

¹⁴⁷ Siehe Artikel 1 Buchstabe c, d und e des UNESCO-Übereinkommens.

- Durchführung wissenschaftlicher Forschungsarbeiten und Erhebungen zur Umsetzung des Übereinkommens;
- Schärfung des öffentlichen Bewusstseins für kulturelle Vielfalt;
- Förderung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft.

Darüber hinaus könnte die FRA spezifische Forschungsprojekte zur kulturellen Vielfalt und zum interkulturellen Dialog in Verbindung mit Fragen der Nichtdiskriminierung und von Minderheiten durchführen.¹⁴⁸ Die FRA könnte ferner durch Programme zur Förderung der Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit, die auf ein besseres Verständnis des Übereinkommens gerichtet sind, maßgeblichen Einfluss auf die Umsetzung von Artikel 10¹⁴⁹ nehmen.¹⁵⁰

Sprachliche Vielfalt und das UNESCO-Übereinkommen: Sprache als Ausdruck der Kultur

Im UNESCO-Übereinkommen wird Sprache eindeutig als primäres Merkmal der kulturellen Identität einer Einzelperson oder einer Gemeinschaft bezeichnet.¹⁵¹ In der Präambel wird zudem die „Sprachenvielfalt“ erwähnt; dort heißt es, dass „die Sprachenvielfalt ein grundlegender Bestandteil der kulturellen Vielfalt ist“.¹⁵² Zweifellos kann Sprache als eine im UNESCO-Übereinkommen berücksichtigte kulturelle Ausdrucksform betrachtet werden.¹⁵³ Allerdings sind zusätzliche wissenschaftliche Untersuchungen erforderlich, um der Frage nachzugehen, wie der Schutz und die Förderung der sprachlichen Vielfalt durch das UNESCO-Übereinkommen verstärkt werden können. Die geltenden Kriterien für den EU-Beitritt mit Blick auf Minderheitensprachen sind ein beredtes Beispiel dafür, inwieweit das Vertragswerk eine wichtige Rolle bei der stärkeren Gewichtung der sprachlichen Vielfalt in EU-Politikbereichen spielen könnte.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Es wäre ferner ratsam, nach dem Vorbild von EU-MIDIS eine Umfrage zu kulturellen Rechten durchzuführen, um den kulturellen Dialog anzuregen. Die FRA hat 2008 EU-MIDIS (European Union Minorities and Discrimination Survey) gestartet. Dabei handelt es sich um die erste und größte gemeinschaftsweite Umfrage, bei der vergleichbare Daten zu den Erfahrungen ausgewählter Einwanderer- und Minderheitengruppen mit Diskriminierungen beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen einschließlich krimineller Viktimisierung erhoben werden.

¹⁴⁹ Also das Verständnis für die Bedeutung, die dem Schutz und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zukommt, stärken und fördern.

¹⁵⁰ Dies lässt sich durch die Nennung des UNESCO-Übereinkommens im Jahresarbeitsprogramm erreichen. Darüber hinaus kann das Europäische Parlament die FRA mit besonderen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Übereinkommen betrauen.

Aus Initiativen wie „S'cool Agenda 2010“, „Vienna Film Festival“ und „Diversity Day“ können sich Ideen für neue vergleichbare Initiativen zugunsten der kulturellen Vielfalt und des interkulturellen Dialogs entwickeln.<http://www.diversityday.eu/>.

¹⁵¹ In Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b heißt es: „Maßnahmen, durch die in geeigneter Weise für innerstaatliche kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen im Rahmen der insgesamt im Hoheitsgebiet des betreffenden Staates verfügbaren kulturellen Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen Möglichkeiten hinsichtlich ihrer Schaffung, ihrer Herstellung, ihrer Verbreitung, ihres Vertriebs und ihres Genusses geschaffen werden, einschließlich Bestimmungen bezüglich der bei diesen Aktivitäten, Gütern und Dienstleistungen verwendeten Sprache“.

¹⁵² Ziffer 5 der UNESCO-Erklärung von 2001 lautet wie folgt: „... jeder die Möglichkeit haben, sich selbst in der Sprache seiner Wahl auszudrücken und seine Arbeiten zu erstellen und zu verbreiten, insbesondere in seiner Muttersprache“. Außerdem bezieht sich Ziffer 6 der Erklärung auf die Sprachenvielfalt im Bildungswesen, heißt es doch dort: „Förderung der sprachlichen Vielfalt - bei Respektierung der Muttersprache - auf allen Bildungsebenen“.

¹⁵³ Siehe z. B. Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b; darin wird Sprache als Bestandteil kultureller Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen genannt.

¹⁵⁴ Die Artikel 7 und 8 des UNESCO-Übereinkommens betreffen die Rechte von Minderheiten auf ihre eigenen kulturellen Ausdrucksformen.

Der Schutz von Minderheitensprachen und sprachlicher Vielfalt ist ein wichtiges Kriterium für den Beitritt zur EU. Maßnahmen zum Schutz von Minderheiten und ihren Sprachen gelten sogar als „struktureller“ bzw. politischer Grundsatz“ für den Beitritt. Ein Kriterium für den Beitritt mittel- und osteuropäischer Staaten ist die Existenz einer rechtlichen Rahmenregelung für den Schutz nationaler und sprachlicher Minderheiten.¹⁵⁵ Da dem Minderheitenschutz in der Erweiterungsrunde 2007 eine besonders wichtige Rolle zukam, wird die Sprachenvielfalt in Vorbereitung auf den Beitritt der Balkan-Staaten zu den wichtigsten Anliegen gehören. Im Ratsbeschluss vom 23. Januar 2006 werden der Türkei zwar Fortschritte beim Minderheitenschutz bescheinigt, gleichzeitig aber auch zahlreiche Verbesserungen im Vorfeld des Beitritts angemahnt.¹⁵⁶ Dies schließt folgende Forderungen ein: Gewährleistung der kulturellen Vielfalt und der Achtung und des Schutzes von Minderheiten im Einklang mit dem Rahmenübereinkommen; Sicherstellung der Eigentumsrechte von Minderheiten und Gewährleistung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen in anderen Sprachen als Türkisch sowie Erlass von Maßnahmen zur Förderung des Unterrichts in diesen Sprachen.¹⁵⁷ Die Beitrittskriterien im Hinblick auf Minderheitensprachen und sprachliche Vielfalt stimmen offenbar mit den Zielen von Artikel 7 des UNESCO-Übereinkommens überein.¹⁵⁸

4.3. Der Beitrag des Europäischen Parlaments zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen

Gemäß Artikel 167 des AEUV (ex-Artikel 151 EGV) gehört die Vielfalt der Kulturen zu den horizontalen Anliegen der Europäischen Union. Das UNESCO-Übereinkommen betrifft ein breites Spektrum von Politikfeldern, darunter Bildung und Kultur, Sprache, Außenbeziehungen, Handel und Entwicklung, Wettbewerb und Schutz geistigen Eigentums, Einwanderung (Mobilität von Künstlern), Menschenrechte und Grundfreiheiten. Unsere Analyse erstreckt sich auf die Außenbeziehungen der EU und die unionsinterne Situation in den für die Umsetzung des Übereinkommens wichtigen Bereichen. Bei der Anwendung des Vertragswerks auf EU-Ebene können Fortschritte nur auf den Gebieten erzielt werden, die laut AEUV in die Zuständigkeit der Union fallen. Im Rahmen unserer Untersuchung befassen wir uns mit den Bereichen, in denen die EU mit Blick auf die Außenbeziehungen und die internen Politikbereiche über Handlungsbefugnisse (d. h. ausschließliche, geteilte und unterstützende Zuständigkeiten) verfügt.

Das UNESCO-Übereinkommen bildet einen Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union und ist rechtsverbindlich für die EU-Organe und die Mitgliedstaaten. Durch den Vertrag von Lissabon wurde der Anwendungsbereich des heute als ordentliches Gesetzgebungsverfahren bekannten Mitentscheidungsverfahrens ausgeweitet. Dadurch verfügt das Europäische Parlament über erweiterte Möglichkeiten, sich an der Vorbereitung, Annahme, Umsetzung und Überwachung von verbindlichen Rechtsakten und der Politikgestaltung zu beteiligen und Einfluss darauf zu nehmen. Dieses Verfahren bietet einen Rahmen für einen beratenden Dialog über den Inhalt von Rechtsvorschriften zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission. Die durch den Vertrag von Lissabon hergestellte umfassende Parität im Gesetzgebungs- und Haushaltsverfahren bedeutet zusammen mit der Vertagung der Reform des Verfahrens der

¹⁵⁵ Der als „Gesamtdokument“ bezeichnete gemeinsame Bericht bietet eine Zusammenfassung der Schritte, die von allen im Mai 2004 beigetretenen Ländern gefordert wurden. In dem Bericht werden die von diesen Ländern erzielten Fortschritte untersucht und Empfehlungen zur Wahrnehmung sprachlicher Rechte ausgesprochen.

¹⁵⁶ Siehe Beschluss des Rates vom 23. Januar 2005 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Türkei.

¹⁵⁷ Urrutia und Lagabaster, 2008, S. 12-13.

¹⁵⁸ „Die Vertragsparteien bemühen sich, in ihrem Hoheitsgebiet ein Umfeld zu schaffen, in dem Einzelpersonen und gesellschaftliche Gruppen darin bestärkt werden, ... Zugang zu ihren eigenen kulturellen Ausdrucksformen zu haben, wobei die besonderen Bedingungen ... von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, einschließlich der Personen, die Minderheiten oder indigenen Völkern angehören, gebührend berücksichtigt werden.“

Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat auf den Zeitraum 2014-2017 eine zusätzliche Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments im Beschlussfassungsprozess der EU.

In Artikel 167 Absatz 5 des AEUV wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels ausdrücklich erwähnt („Kulturklausel“), heißt es doch dort: „erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Ausschusses der Regionen Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“.

Gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (früher „Mitentscheidungsverfahren“) finden im Parlament Mehrheitsabstimmungen statt, während der Rat mit qualifizierter Mehrheit abstimmt. Dieses Abstimmungsverfahren gilt für den überwiegenden Teil der EU-Gesetze. Im Einklang mit der Aufteilung von Zuständigkeiten kann sich das Europäische Parlament demzufolge mit vielen Kernfragen der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens befassen. Der AEUV räumt dem Europäischen Parlament erhebliche Befugnisse gegenüber dem Ministerrat und der Europäischen Kommission ein. Die Kommission ist weiterhin befugt, Gesetzesinitiativen zu ergreifen; das Parlament und der Rat hingegen nehmen Aufgaben in den Bereichen Gesetzgebung und Haushalt gemeinsam wahr (siehe Artikel 14 des EUV).

Für die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens und die Erzielung der gewünschten Wirksamkeit des Übereinkommens ist die Abstimmung zwischen Parlament und Rat besonders wichtig. Das Parlament kann sich bei der Ausarbeitung und Umsetzung gemeinsamer Programme auf die Grundsätze der Zusammenarbeit und Transparenz stützen, den Rat zur Teilnahme an seinen Sitzungen auffordern und den Austausch einschlägiger Dokumente und Informationen verlangen.

Angesichts des großen Anwendungsbereichs des UNESCO-Übereinkommens verfügt das Europäische Parlament über einen umfassenden Handlungsspielraum bei der Umsetzung des Vertragswerks in Abstimmung mit den anderen für diese Angelegenheit zuständigen EU-Organen.

Offene Koordinierungsmethode und Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens

Die offene Methode der Koordinierung (OMK) stellt einen geeigneten Mechanismus für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Kulturbereich dar. Sie bietet einen geeigneten Rahmen für den unverbindlichen Austausch zwischen Regierungen über geplante Maßnahmen und gemeinsame Aktionen, der sich für einen solchen Bereich eignet, in dem die Zuständigkeiten weitgehend auf Ebene der Mitgliedstaaten verbleiben. Es geht darum, gemeinsame Ziele zu vereinbaren, die Fortschritte bei der Umsetzung regelmäßig zu prüfen und vorbildliche Verfahren sowie einschlägige Daten auszutauschen, um mehr voneinander lernen zu können. Die OMK wird auch in anderen Bereichen wie zum Beispiel Beschäftigung, Sozialschutz, Bildung und Jugend angewandt. Sie hat den Mitgliedstaaten bei der Konzeption ihrer Politik geholfen, da die regelmäßige Beteiligung an einem europäischen Prozess das Profil der Politik auf nationaler Ebene verstärkt und sie bereichert. Schließlich gibt die Methode den Akteuren in diesen Politikbereichen eine Stimme auf europäischer Ebene, die sie sonst nicht hätten (Abschnitt 4.2 der Agenda).

Nach Maßgabe der Europäischen Kulturagenda strebt die Europäische Kommission an, einen strukturierten Dialog mit dem Kultursektor aufzubauen. In dem Dokument stellt die Kommission die Komplexität dieser Aufgabe im Hinblick auf folgende Elemente heraus: Austausch von Standpunkten und vorbildlichen Verfahren, Beiträge zum politischen Gestaltungsprozess, Follow-up und Bewertung, insbesondere in Bezug auf die Ermittlung repräsentativer Partner. *Die Kommission stellt fest, dass der Sektor besondere Merkmale aufweist, vor allem eine gewisse Heterogenität (Berufsverbände, kulturelle Institutionen mit unterschiedlichem Grad der Unabhängigkeit, Nichtregierungsorganisationen, europäische und nicht-europäische Netze, Stiftungen usw.), und verweist auf die bisherige mangelnde Kommunikation zwischen der Kulturbranche und anderen im Kulturbereich Tätigen sowie die daraus resultierende Aufgabe, den Sektor stärker zu strukturieren. Die Kommission räumt ein, dass dies dazu geführt hat, dass der Kultursektor auf europäischer Ebene bisher nur eine schwache Stimme hatte. Den Kultursektor ermuntert die Kommission, sich aus Gründen der Legitimität auch weiterhin selbst zu organisieren und repräsentative Partner zu ermitteln (Abschnitt 4.1 der Agenda).*

Die offene Koordinierungsmethode (OMK) bietet ein beträchtliches Potenzial für die Umsetzung des Übereinkommens, hat sie doch ihren Nutzen in Bereichen unter Beweis gestellt, in denen der Europäischen Union eine durchsetzbare rechtliche Zuständigkeit fehlt, koordiniertes Handeln aber dennoch dringend erforderlich ist. Eine solche verstärkte Koordinierung wird in gemischten Abkommen wie dem UNESCO-Übereinkommen gefordert.

Im Bereich der Kulturpolitik wird die OMK, wie in der Agenda aus dem Jahr 2007 vorgesehen, in vier Expertengruppen genutzt, denen Fachleute aus den Mitgliedstaaten angehören und die in fünf prioritären Bereichen tätig sind, die mit den wichtigsten Zielen der Kulturagenda übereinstimmen.¹⁵⁹ Das Berichterstattungsverfahren sieht vor, dass jede Expertengruppe regelmäßig Berichte vorlegt und der EU politische Empfehlungen gibt; die Kommission wiederum ist für die inhaltliche Anleitung dieser Arbeitsgruppen zuständig. Diese Interaktion zwischen EU und Mitgliedstaaten über die Expertengruppen spielt eine wichtige Rolle. Sie kann zur Schärfung des Profils kultureller Belange auf nationaler Ebene beitragen und so Anstöße für Verbesserungen in der Politik der einzelnen Länder in Bereichen geben, die üblicherweise nicht dem Gemeinschaftsrecht unterliegen oder in denen die Mitgliedstaaten Vorgaben vonseiten der Gemeinschaft ablehnen.¹⁶⁰ Gleichwohl muss die Abstimmung zwischen der Zivilgesellschaft und Kulturforen und -plattformen verbessert werden.

Gegenwärtig haben Kulturorganisationen nur in unzureichendem Maße Gelegenheit, sich in den Prozess der OMK im Kulturbereich einzubringen. Koordinierungsprozesse werden, was Beteiligung und Transparenz anbelangt, ihre Wirkung aber nur entfalten können, wenn ausreichend Zeit für die Konsultation vorhanden ist; außerdem müssen einschlägige Informationen und Berichte für zivilgesellschaftliche Gruppen jederzeit problemlos zugänglich sein.¹⁶¹ Heute findet ein gewisser Austausch zwischen den OMK-Expertengruppen und den Plattformen in folgender Form statt: die Plattformen berichten im Rahmen von Vorträgen in den OMK-Expertengruppen regelmäßig über ihre Arbeit, und die Vorsitzenden der einzelnen Expertengruppen treffen sich regelmäßig mit den Leitern der entsprechenden Plattformen. Gleichwohl muss künftig ein strukturierter Austausch stattfinden.¹⁶²

¹⁵⁹ 1) Expertengruppe „Mobilität von Künstlern und sonstigen Kulturschaffenden“; 2) Expertengruppe „Kultur- und Kreativwirtschaft“; 3) Expertengruppe „Synergien zwischen Bildung und Kultur“; 4) Expertengruppe „Mobilität von Kunstsammlungen“.

¹⁶⁰ Craufurd Smith, 2007, S. 3.

¹⁶¹ Craufurd Smith, 2007, S. 4.

¹⁶² Gespräch mit Alison Crabb, stellvertretende Leiterin des Referats Kulturpolitik und interkultureller Dialog, 2.3.2010.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

5.1. Fazit

5.1.1. Das UNESCO-Übereinkommen: Von gewollter Unklarheit zum Fahrplan für verantwortungsvolles Handeln

Im gegenwärtigen Stadium ist das UNESCO-Übereinkommen rein juristisch betrachtet nicht hinreichend praxistauglich. Zumindest nicht in dem Sinne, dass es mit den WTO-Vereinbarungen vergleichbar wäre, die in den letzten 15 Jahren eine Reihe von Grundsatzurteilen und begutachteten Ländereinschätzungen zur Klarstellung von Handelsregelungen nach sich gezogen haben.¹⁶³ Ein Beteiligter an einem WTO-Rechtsstreit, der den Empfehlungen im Panel-Bericht nicht Folge leistet, sieht sich gravierenden Handelssanktionen ausgesetzt. Die abschreckende Wirkung dieses Mechanismus ist beträchtlich und stellt für Mitglieder der WTO einen starken Anreiz dar, die Abkommen einzuhalten. Das UNESCO-Übereinkommen weist keine vergleichbare Stärke auf, was Folgen für den derzeitigen Prozess der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens hat.

Die Kernfrage der weiteren Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens über die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen ist die derzeit fehlende „Einklagbarkeit“. Das WTO-Recht verfügt über wirksame Schlichtungsverfahren und ein Arsenal von zwingenden Handelssanktionen, um die Einhaltung der Verpflichtungen zu gewährleisten. Dagegen verlangt das UNESCO-Übereinkommen von den Vertragsstaaten nur, dass sie sich um den Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt „bemühen“ sollen, was in der Praxis leicht als bloßes Recht ausgelegt werden kann, nach eigenem Ermessen zu handeln. Beim UNESCO-Instrument besteht das Hauptproblem darin, dass die Vertragsstaaten nicht zwingend dazu verpflichtet sind, die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern. In Artikel 5 Absatz 1 heißt es: „Die Vertragsparteien bekräftigen in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen, den Grundsätzen des Völkerrechts und den allgemein anerkannten Menschenrechtsübereinkünften ihr souveränes Recht, ihre Kulturpolitik zu formulieren und umzusetzen sowie Maßnahmen zu beschließen, um die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern sowie die internationale Zusammenarbeit zu verstärken, damit die Ziele dieses Übereinkommens erreicht werden.“ Damit gibt es keine reale Möglichkeit, eine andere Vertragspartei dazu zu verpflichten, ihre Rechte wahrzunehmen und „sich zu bemühen“, die kulturelle Vielfalt auf ihrem Hoheitsgebiet zu schützen und zu fördern, wenn diese aus dem einen oder anderen Grund dazu nicht bereit ist. Das Übereinkommen ist also in der Praxis kaum durchsetzbar.

Die meisten materiell-rechtlichen Termini und Begriffe des UNESCO-Übereinkommens sind eine Sache der Auslegung, namentlich die Definition von „kultureller Vielfalt“ in Abgrenzung zu „Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ und die Bedeutung von „kulturelle Ausdrucksformen“. Ohne Rechtsprechung werden diese Termini und Begriffe wohl vage und unklar bleiben. Da der Vertrag nicht mit einem effektiven Mechanismus zur Streitbeilegung einhergeht, der Grundsatzurteile zur Auslegung des Übereinkommens nach sich ziehen könnte, wird sein Inhalt auch weiterhin schwer fassbar, rechtlich nicht durchsetzbar und

¹⁶³ Nach der alten GATT-Regelung erforderte die Annahme von Panel-Berichten (Urteilen) die einmütige Zustimmung aller Vertragsparteien, auch der unterlegenen Partei. Deshalb wurden auch weiterhin nur wenige Berichte angenommen. Seit 1995 gilt, dass ein Bericht nur dann nicht angenommen und umgesetzt wird, wenn alle Parteien, auch die obsiegende, damit einverstanden sind. Die Neuregelung und die beträchtliche Ausweitung des Geltungsbereichs multilateraler Handelsregelungen hatten zur Folge, dass die einschlägige Rechtsprechung mengenmäßig und qualitativ deutlich zugenommen hat.

damit faktisch unverbindlich sein. Durch die Berichterstattungspflichten (Artikel 9 Buchstabe a), und die operativen Richtlinien (Artikel 22 Absatz 4 Buchstabe c und Artikel 23 Absatz 6 Buchstabe b) lassen sich vielleicht einige dieser Mängel beheben. Doch solange die Berichterstattung nicht eine strenge Begutachtung zur Folge hat und die Richtlinien in einem diplomatischen Stil abgefasst sind, werden sie wenig bewirken.

In unserer Studie legten wir Strategien dar, mit denen die Zivilgesellschaft die rechtlichen Schwachpunkte des UNESCO-Übereinkommens überwinden kann. Zu diesen Strategien gehört die Einschaltung nichtstaatlicher Gerichte, um die Einhaltung der neuen Grundsätze kultureller Nichtdiskriminierung – „kulturelle Behandlung“ und „bevorzugte Kultur“ – zu erproben, sowie ordentlicher staatlicher Gerichte, die für Rechtssachen in den Bereichen Menschenrechte, geistiges Eigentum und Wettbewerb zuständig sind.

Interessenträger, die zur Umsetzung des Übereinkommens beitragen wollen, sehen sich erheblichen Herausforderungen gegenüber, insbesondere im Hinblick auf den Regelungsbereich, der alles andere als klar ist und unterschiedliche Auslegungen zulässt.

5.1.2. Der Regelungsbereich des UNESCO-Übereinkommens ist offen und keineswegs eng gefasst

Interessenträger und Kommentatoren legen den Regelungsbereich des Übereinkommens unterschiedlich aus. Im UNESCO-Kommentar von 2007 (CLT/CEI/DCE/2007/PI/32), S. 4, wird vorgeschlagen, den Regelungsbereich eng zu fassen: „Das Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen erfasst nicht alle Aspekte der kulturellen Vielfalt, die in der Allgemeinen Erklärung der UNESCO über kulturelle Vielfalt angesprochen werden. Es behandelt spezifische Themenbereiche der Erklärung, wie sie etwa in Artikel 8 bis 11 dargelegt sind (...).“ Verschiedene andere Kommentatoren teilen diese Auffassung. Wir lehnen diese enge Sicht auf der Grundlage einer Interpretation ab, die mit dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge im Einklang steht. Nach unserer Auffassung rührt die enge Auslegung zum Teil aus der Verschmelzung der Begriffe „kulturelle Ausdrucksformen“ und „kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen“ her. Im Übereinkommen werden diese Termini unterschiedlich definiert – ohne Hinweis darauf, dass sie die gleiche Bedeutung haben (Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 4).

Als allgemeine Auslegungsregel gilt laut Artikel 31 Absatz 1 des Wiener Übereinkommens, dass ein Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen ist. Nur eines von neun Zielen, die in Artikel 1 des UNESCO-Übereinkommens aufgeführt sind, erwähnt „kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen“. Vier Ziele nehmen Bezug auf „kulturelle Ausdrucksformen“, vier weitere Ziele auf andere Termini, die in diesem Dokument nicht im rechtlichen Sinne definiert sind („Kultur“, „kultureller Austausch“ und „kulturelle Interaktion“). Nach Artikel 31 Absatz 2 des Wiener Übereinkommens ist bei der Auslegung eines Vertrags im Zusammenhang der Vertragswortlaut samt Präambel und Anlagen zu verstehen. Gemäß Artikel 32 können ergänzende Auslegungsmittel, insbesondere die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Vertragsabschlusses, herangezogen werden, um die sich unter Anwendung des Artikels 31 ergebende Bedeutung zu bestätigen. Durch Artikel 18 des UNESCO-Übereinkommens, der für viele Vertragsparteien von zentraler Bedeutung ist, wird ein „Internationaler Fonds für kulturelle Vielfalt“ eingerichtet. Die Präambel des UNESCO-Übereinkommens nimmt achtmal Bezug auf „kulturelle Ausdrucksformen“ und siebenmal auf „kulturelle Vielfalt“, erwähnt aber nur ein einziges Mal „kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen“.

Die breitere Auslegung des Regelungsbereichs des Übereinkommens beruht anscheinend auf Erkenntnissen aus der Verhandlungshistorie und der Wahrnehmung der Interessenträger, wie sie aus unseren Befragungen hervorgeht. Deshalb lehnen wir in der vorliegenden Studie die von den Autoren des UNESCO-Kommentars von 2007 und bestimmten Wissenschaftlern vertretene enge Auslegung ab. Wir sprechen uns stattdessen für eine breite Interpretation aus, lassen aber die Frage der Parameter offen, die letztendlich durch die Rechtsprechung zu klären wäre.

Nach unserer Meinung stützt dieser Ansatz die Auffassung der Europäischen Kommission, dass die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens in der EU eigentlich keine gesetzgeberische Tätigkeit darstellt, sondern in der Verfolgung politischer Entwicklungen besteht. Das UNESCO-Übereinkommen kann als gutes Steuerungsinstrument zur Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten dienen, insbesondere über den interkulturellen Dialog. Ein derartiger Dialog erfordert ein Instrument, das die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen über kulturelle Güter und Dienstleistungen hinaus schützt und fördert. Eine enge Auslegung des Übereinkommens birgt die Gefahr in sich, dass dieses Vertragswerk zu einer Projektionsfläche für sterile kulturelle Monologe wohlhabender demokratischer Staaten verkommt.

5.1.3. Die Zivilgesellschaft als treibende Kraft der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens

Wir möchten hier an ein Wort von Georges Clemenceau erinnern, wonach die Kultur zu wichtig ist, um sie allein den Politikern zu überlassen. In der Tat ist gerade die Zivilgesellschaft aufgerufen, eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zu spielen, damit dieses Instrument voll zum Tragen kommt.

In diesem Zusammenhang müssen wir die Unterschiede in der Wirtschaftsmacht und im Einfluss der staatlichen und privaten Akteure gebührend berücksichtigen. Finanzschwachen NRO stehen zahlungskräftige Lobbygruppen gegenüber, die sich Unterstützung für ihre Initiativen erkaufen können. Mittelständische Betriebe stehen mit multinationalen Konzernen im Wettbewerb. Es geht also bei der Ausarbeitung und Durchsetzung von Gesetzen und Maßnahmen, die Kultur und Handel betreffen, um stark divergierende Interessen. Auf internationaler Ebene obwalten diese Interessen in Ländern mit sehr unterschiedlichen politischen Verhältnissen, sozialen Traditionen und wirtschaftlichen Möglichkeiten. Das Spektrum dieser Länder reicht von liberalen bis zu autoritären Staaten, von relativ fortschrittlichen bis zu eher konservativen Gesellschaften, von Industriestaaten bis zu Entwicklungsländern und sehr schwach entwickelten Staaten. Zudem klaffen innerhalb dieser Länder die Lebensweisen stark auseinander, insbesondere zwischen Stadt und Land. Der Zusammenhang ist damit sehr vielschichtig, was die Aufgabe, die verschiedenen Zwänge und Interessen zu erkennen, nicht gerade erleichtert. Die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen ist durch komplexe und feine Verästelungen gekennzeichnet.

In ihren Antworten auf die Fragen 8 und 17 unserer Erhebung verwies die Commonwealth-Stiftung darauf, dass „viele Mitgliedstaaten des Commonwealth, insbesondere kleinere Entwicklungsländer, nur begrenzte Möglichkeiten haben, sich auf das Übereinkommen einzulassen, was an der niedrigen Ratifizierungs- und Umsetzungsquote ablesbar ist. Die internationale Koordinierung ist schwach ausgeprägt, und in Paris geben anscheinend häufig größere Länder den Ton an. Es ist wohl erforderlich, die staatliche Handlungskompetenz gezielt zu stärken und aktiv jene zu fördern, die im Namen kleinerer Ländern ihre Stimme zu erheben vermögen.“ Dementsprechend bewertet diese Regionalorganisation das Interesse der kulturellen Akteure in ihrem Tätigkeitsbereich an

einem Beitrag zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens als gering und gelangt zu dem Schluss, dass es bei weitem „nicht zufriedenstellend“ ist.¹⁶⁴

Wir gehen davon aus, dass die Ziele des UNESCO-Übereinkommens nicht richtig erfüllt werden können, wenn die staatlichen Akteure nur auf die Stimmen jener kulturellen Interessenträger hören, die einflussreich und gut organisiert sind und sich laut und vernehmlich zu Wort melden. Dies ist vor allem für die Realisierung von Artikel 11 von Belang, der die Beteiligung der Zivilgesellschaft zum Gegenstand hat. Darüber hinaus verlangt Artikel 7, dass „die besonderen Bedingungen und Bedürfnisse von Frauen sowie von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, einschließlich der Personen, die Minderheiten oder indigenen Völkern angehören, gebührend berücksichtigt werden“. Um dieser Bestimmung vollständig zu entsprechen, müssen die politisch Verantwortlichen die Zivilgesellschaft in den Prozess der Umsetzung des Übereinkommens einbeziehen, ohne die Ohren vor jenen Personen und Gruppen zu verschließen, die gegenwärtig an den Rand gedrängt oder völlig ausgegrenzt werden.

Uns ist sehr wohl bewusst, dass Politiker, die den Status quo in Frage stellen, mit starkem Druck seitens einflussreicher Wirtschaftskreise und langjähriger Nutznießer des derzeitigen Systems gezielter staatlicher Beihilfen rechnen müssen. Eine gute Staatsführung setzt aber voraus, dass im Falle eines Konflikts das Gemeinwohl Vorrang vor privaten Interessen hat. Die Politiker sollten nicht einfach vorherrschende private Interessen mit dem Gemeinwohl gleichsetzen, ohne sie einer kritischen Analyse zu unterziehen und die Lage der schwächeren Parteien gebührend zu berücksichtigen. Wenn sie nur auf jene Akteure hören, die politisch am lautesten und wirtschaftlich am stärksten sind, wird es ihnen nicht gelingen, jene Wesenszüge des Übereinkommens zur Entfaltung zu bringen, die wir für besonders wertvoll halten.

5.2. Empfehlungen

Alles in allem empfehlen wir als „Maximalvariante“, dass die Politiker folgende Maßnahmen zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens ergreifen (manche Empfehlungen werden in der Langfassung der Studie konkretisiert):

RECHTLICHE UND POLITISCHE HANDLUNGSFELDER	BEITRAG DER EUROPÄISCHEN UNION	BEITRAG DER MITGLIEDSTAATEN
Anregung des Dialogs zwischen den Kulturen (Artikel 1 Buchstabe c), Menschenrechte und Kommunikationsfreiheit (Artikel 2 Absatz 1) und frühzeitige Verhütung von Völkermord und massenhaften Gräueltaten (Artikel 8 und 17).	Umarbeitung des Übereinkommens in neue Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt religiöser, politischer und nationaler Ausdrucksformen auf der Ebene der Sachverständigen, Gesetzgeber und Politiker.	Umarbeitung des Übereinkommens in neue Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt religiöser, politischer und nationaler Ausdrucksformen durch Basisgruppen.

¹⁶⁴ Siehe Abschnitt „Regional Organisations Survey“ unter www.diversitystudy.eu. Wir mussten feststellen, dass die Organisation Internationale de la Francophonie und einige weitere einschlägige Regionalorganisationen unseren Fragebogen nicht beantworteten, obwohl wir sie mehrfach darum baten.

	<p>Einrichtung einer Beobachtungsstelle zur Erfassung staatlicher und privater Zensurpraktiken und kultureller Ausdrucksformen, die gegen die Menschenrechte und Grundfreiheiten verstoßen.</p> <p>Transatlantischer Dialog der Gesetzgeber zwischen der Europäischen Union und den USA.</p> <p>Beitrag zu neuen operativen Richtlinien für Menschenrechte, Grundfreiheiten und kulturelle Vielfalt auf UNESCO- und EU-Ebene.</p> <p>Aufnahme eines Verweises auf das UNESCO-Übereinkommen in Menschenrechtsklauseln.</p> <p>Nutzung des Menschenrechtsdialogs:</p> <ol style="list-style-type: none">1) zur Förderung der Ratifizierung des Übereinkommens2) zur Förderung der Umsetzung des Übereinkommens3) zur Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens im Rahmen der Menschenrechte4) zum Ausbau des Schutzes und der Förderung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Informations- und Kommunikationsfreiheit als ergänzender Strategie zur Umsetzung des Übereinkommens5) zur Unterstützung und Förderung der Tätigkeit einschlägiger nationaler und internationaler NRO oder Koalitionen für kulturelle Vielfalt	
--	--	--

<p>Maßnahmen, Rechte und Pflichten im innerstaatlichen Rahmen (Artikel 5 und 6)</p>	<p>Fortentwicklung der offenen Koordinierungsmethode für den Kultursektor.</p> <p>Schaffung eines ständigen Fachgremiums für kulturelle Vielfalt (nach dem Vorbild des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen oder des Weltklimarats IPCC) zur Unterstützung der EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten bei der Konzipierung, Durchführung und Fortentwicklung kulturpolitischer Maßnahmen entsprechend dem Übereinkommen.</p>	<p>Einrichtung der Stelle eines „Gastministers für kulturelle Vielfalt“ auf der Ebene der MS. Die Regierung eines jeden MS hätte danach einen solchen Minister aus einem anderen MS in ihren Reihen. Die betreffenden Personen sollten regelmäßig zu einer Konferenz der Gastminister für kulturelle Vielfalt zusammenkommen und die Zivilgesellschaft, die nationalen Regierungen und Parlamente, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission über den Stand der Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in Europa unterrichten.</p>
---	---	--

<p>Recht auf Zugang zu den verschiedensten kulturellen Ausdrucksformen jeglicher Herkunft für alle gesellschaftlichen Gruppen sowie Anerkennung des Beitrags der Künstler, insbesondere im Hinblick auf die Rechte am geistigen Eigentum, das Wettbewerbsrecht, das Steuerrecht und die Grundsätze der „freien Kultur“ (Artikel 7)</p>	<p>Kein Export erhöhter Anforderungen an den Schutz geistigen Eigentums („TRIPS +“) ohne Export des entsprechenden Wettbewerbsrechts in regionalen und bilateralen Vereinbarungen.</p> <p>Bestimmung des relevanten Marktes für kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen anhand der Werbeausgaben.</p> <p>Anwendung des Konzepts der „wesentlichen Einrichtungen“ im Bereich der Kulturwirtschaft durch Verweis auf eine Definition des relevanten Marktes, die auf der Marktmacht beruht.</p> <p>Herbeiführung von Urteilen des EuGH und des EGMR zum Übereinkommen.</p> <p>Herbeiführung von Urteilen nichtstaatlicher Gerichte zum Übereinkommen.</p> <p>Zusammenlegung von immateriellen Vermögenswerten, die mittels staatlicher Beihilfen finanziert wurden, als Sicherheit für private Kapitalanlagen.</p>	<p>Einführung einer progressiven Werbesteuer für „Blockbuster“, „Hits“ und „Bestseller“.</p> <p>Bestimmung des relevanten Marktes für kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen anhand der Werbeausgaben.</p> <p>Anwendung des Konzepts der „wesentlichen Einrichtungen“ im Bereich der Kulturwirtschaft durch Verweis auf eine Definition des relevanten Marktes, die auf der Marktmacht beruht.</p> <p>Herbeiführung von Urteilen des EuGH und des EGMR zum Übereinkommen.</p> <p>Herbeiführung von Urteilen nichtstaatlicher Gerichte zum Übereinkommen.</p>
<p>Informationsaustausch, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Berichterstattung (Artikel 9, 19)</p>	<p>Strukturierter Dialog zwischen Zivilgesellschaft, Gesetzgebern und Politikern.</p>	<p>Überwachung der Umsetzung und Einhaltung des Übereinkommens mit ähnlicher Effektivität wie beim Handelsregime (Überprüfungsmechanismus der WTO) und den Verträgen zur Bekämpfung der Korruption.</p>

<p>Bildung und Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit (Artikel 10).</p>	<p>Erörterung und Auslegung des Übereinkommens auf der Ebene der Sachverständigen, Gesetzgeber und Politiker.</p> <p>Einrichtung von Lehrstühlen für sozialwissenschaftliche Studien zur menschlichen Vielfalt und zur Vielfalt der kulturellen, religiösen, politischen und nationalen Ausdrucksformen.</p>	<p>Erörterung und Auslegung des Übereinkommens durch Basisgruppen.</p>
<p>Beteiligung der Zivilgesellschaft (Artikel 11).</p>	<p>Konzipierung und Umsetzung eines strukturierten Dialogs der Interessenträger.</p> <p>Annahme eines neuen Rechtsaktes (einer Verordnung) zur Umsetzung von Artikel 11 unter Anlehnung an die Aarhus-Konvention.</p> <p>Nutzung „virtueller Plattformen“ mittels spezifischer Websites, um die Beteiligung der europäischen Zivilgesellschaft zu fördern.</p> <p>Schutz der Interessen schwacher Akteure im Kultursektor, vor allem von Neueinsteigern, vor starken privaten und staatlichen Akteuren, darunter der Kulturbürokratie, über ein ausgewogeneres System des Immaterialgüterschutzes und „automatische“ staatliche Beihilfen.</p>	<p>Einrichtung der Stelle eines/einer „Bürgerbeauftragten für kulturelle Vielfalt“ und eines „Anwalts für kulturelle Vielfalt“.</p> <p>Umarbeitung der Aarhus-Konvention für den Kultursektor.</p> <p>Förderung der Einrichtung nichtstaatlicher Gerichte zur Befassung mit Fällen von kultureller Diskriminierung, damit die Regeln des Übereinkommens und die Grundsätze der „kulturellen Behandlung“ und der „bevorzugten Kultur“ durch die ständige Rechtsprechung weiter ausgestaltet werden.</p> <p>Schutz der Interessen schwacher Akteure im Kultursektor, vor allem von Neueinsteigern, vor starken privaten und staatlichen Akteuren, darunter der Kulturbürokratie, über ein ausgewogeneres System des Immaterialgüterschutzes und „automatische“ staatliche Beihilfen.</p>

<p>Nachhaltige Entwicklung, internationale Solidarität und Zusammenarbeit (Artikel 12 bis 16, 18).</p>	<p>Vorzugs-, Sonder- und Ungleichbehandlung als neuer Ansatz zur Herbeiführung der richtigen Balance zwischen dem Austausch kultureller Güter und Dienstleistungen und der Umsetzung des Immaterialgüterrechts.</p> <p>Aushandlung eines Rahmenabkommens für die kulturelle Zusammenarbeit mit den MS, das Mindeststandards enthält, die für alle bilateralen Handelsvereinbarungen gelten.</p> <p>Einbeziehung von Protokollen über die kulturelle Zusammenarbeit in Handels- und Partnerschaftsvereinbarungen mit Ländern, die das Übereinkommen ratifiziert haben.</p> <p>Ex-ante-Konditionalität (Klauseln, die den Abschluss oder das Inkrafttreten neuer Vereinbarungen von der Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens durch den Partnerstaat abhängig machen).</p> <p>Ex-post-Konditionalität („Aussetzungsklauseln“, wonach die Einhaltung des UNESCO-Übereinkommens ein „wesentliches Element“ und eine Bedingung für Handelsbeziehungen und Entwicklungshilfe darstellt).</p>	<p>Herstellung der richtigen Balance zwischen dem Immaterialgüterrecht und dem Wettbewerbsrecht.</p>
--	--	--

<p>Bezüge zu anderen Verträgen (Artikel 20 und 21).</p>	<p>Ausarbeitung und Erprobung der Grundsätze für kulturelle Nichtdiskriminierung – „kulturelle Behandlung“ und „bevorzugte Kultur“ – anhand der handelsbezogenen Grundsätze der Nichtdiskriminierung, um für Gesetze und Maßnahmen zur „Liberalisierung der Kultur“ und Gewährleistung einer „freien Kultur“ die gleichen Ausgangsbedingungen zu garantieren wie für Gesetze und Maßnahmen zur „Liberalisierung des Handels“ und Gewährleistung eines „freien Handels“.</p> <p>Ausarbeitung eines Rahmenabkommens zur Überwindung der Zersplitterung und Erreichung größerer Einheitlichkeit an der Schnittstelle zwischen kultureller Vielfalt, Menschenrechten und Grundfreiheiten.</p>	
<p>Förderung der Ratifizierung und der Beteiligung an der Ausführung des Übereinkommens (Artikel 22 bis 24).</p>	<p>Transatlantischer Dialog der Gesetzgeber zwischen der Europäischen Union und den USA.</p>	<p>Dialog der Gesetzgeber zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten.</p>
<p>Fortentwicklung des Rechts (Durchführungsvorschriften, Rechtsprechung und Entscheidungspraxis der Verwaltung; Artikel 25 und Anlage).</p>	<p>Förderung der Einrichtung nichtstaatlicher Gerichte auf europäischer Ebene zur Befassung mit Fällen von kultureller Diskriminierung, damit die Regeln des Übereinkommens und die Grundsätze der „kulturellen Behandlung“ und der „bevorzugten Kultur“ durch die ständige Rechtsprechung weiter ausgestaltet werden.</p>	<p>Förderung der Einrichtung nichtstaatlicher Gerichte auf nationaler Ebene zur Befassung mit Fällen von kultureller Diskriminierung, damit die Regeln des Übereinkommens und die Grundsätze der „kulturellen Behandlung“ und der „bevorzugten Kultur“ durch die ständige Rechtsprechung weiter ausgestaltet werden.</p>

LITERATURVERZEICHNIS

- Abel, R. L. (1994), *Speech and Respect*.
- Acheson, K. und Maule, C. J. (1999), *Much Ado About Culture: North American Trade Disputes (Studies in International Economics)*.
- AKP (1984), Drittes AKP-EWG-Abkommen, unterzeichnet in Lomé am 8. Dezember 1984, abrufbar unter: <http://www.acpsec.org/en/conventions/lome3e.htm#Cultural%20and%20Social>.
- AKP (2003), Erklärung von Dakar über die Förderung der Kulturen und der Kulturwirtschaft der AKP-Staaten, AKP/83/006/03, Dakar, Senegal, 20. Juni 2003, abrufbar unter: <http://www.acpsec.org/fr/council/decldakarfr.htm> [letzter Zugriff: August 2004].
- AKP (2003), Aktionsplan von Dakar über die Förderung der Kulturen und der Kulturwirtschaft der AKP-Staaten, AKP/83/010/03, Dakar, Senegal, 20. Juni 2003, abrufbar unter: <http://www.acpsec.org/fr/council/actiondakfr.htm> [letzter Zugriff: August 2004].
- AKP (2006), Entschließung von Santo Domingo, AKP/83/046/06 [Endg.].
- AKP (2007), *Culture and Development: ACP Group of States strategy*.
- Adam, R. und Tizzano, A. (2008), *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*.
- African Union (2003), *Décision sur l'élaboration et la mise en place d'une convention internationale sur la diversité culturelle et d'une convention internationale sur la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel*, Exekutivrat der Afrikanischen Union, Beschluss EX/CL/Dec. 67 (III), Addis Abeba, Äthiopien, 10. Juli 2003, abrufbar unter: http://agence.francophonie.org/diversiteculturelle/fichiers/ex_cl_dec67.pdf.
- Agence intergouvernementale de la Francophonie (1993), *Déclaration adoptée lors du Ve Sommet de la Francophonie*, Ile Maurice, 16. – 18. Oktober 1993, abrufbar unter: <http://www.diplomatie.gouv.fr/francophonie/memoire/maurice.html>.
- Anheier, H. K. und Hawkes, A. (2009), *Accountability in a Globalising world: International Non-Governmental Organisations and Foundations*.
- Aksoy, A. und Robins, K. (1992), „Hollywood for the 21th century- global competition for critical mass in Image markets“, in *Cambridge Journal of Economics*, 1992, Vol. 16, S. 1-22.
- Amsterdamer Erklärung (2010), angenommen von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops „Towards a Pan-European Initiative in support of creative industries in Europe“ im Februar 2010, abrufbar unter: http://www.europe-innova.eu/web/guest/home/-/journal_content/56/10136/178407.
- Arzoz, X. (Hg.) (2008), *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*.
- Bakhshi, H., McVittie, E. und Simmie, J. (2008), *Creating Innovation. Do the creative industries support innovation in the wider economy?*
- Baldwin, M. (2006), „EU trade politics - heaven or hell?“, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, Nr. 6.
- Barani, L. (2006), „Hard and Soft Law in the European Union: The Case of Social Policy and the Open Method of Coordination“, in *Constitutionalism Web-Papers*, ConWEB Nr. 2/2006.
- Baratta, R. (2008), „Le principali novità del Trattato di Lisbona“, in *DUE*, 1/2008.

- Barbato, J. C. (2005), „La diversité culturelle: élément de l'identité de l'Union Européenne en matière d'actions culturelles extérieures dans la perspective de l'Union élargie“, in Andriantsimbazovina, J. und Geslot, C. (Hg.), Les Communautés et l'Union européennes face aux défis de l'élargissement.
- Barnett, M. und Duvall, R. (Hg.) (2004), Power in Global Governance, Series: Cambridge Studies in International Relations, Nr. 98.
- Bartels, L. (2001), „Applicable Law in WTO Dispute Settlement Proceedings“, in Journal of World Trade, Nr.35/2001, S. 499.
- Bartels, L. (2005), Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements.
- Bellucci, L. (2006), Cinema e aiuti di Stato nell'integrazione europea. Un diritto promozionale in Italia e in Francia.
- Bellucci, L. (erscheint in Kürze), „Droit, cinéma et société : les enjeux européens et internationaux“, in Droits, régulations et acteurs des mutations sociales.
- Bellucci, L. (2010), „National Support for Film Production in the EU: an analysis of the Commission decision-making practice“, in European Law Journal, Nr. 2/2010, S. 211.
- Bernier, I. (2007), An Important Aspect of the Implementation of the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: The International Fund for Cultural Diversity, abrufbar unter: <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/index.php?id=133&L=1>.
- Bernier, I. (2009), Cultural Expressions under threat in the Unesco Convention on the Diversity of Cultural Expressions, abrufbar unter: <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/index.php?id=133&L=1>.
- Bernier, I. (2005), Implementing the Unesco Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, abrufbar unter: <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/index.php?id=133&L=1>.
- Bernier, I. (2006), Implementing the Unesco Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions - Future Actions, abrufbar unter: <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/index.php?id=133&L=1>.
- Bernier, I. (2003), Le lien entre une future convention internationale sur la diversité culturelle et les autres accords internationaux, abrufbar unter: www.mcc.gouv.qc.ca/international/diversiteculturelle/publications.htm.
- Bernier, I. (2009), Les expressions culturelles menacées dans la convention sur la diversité des expressions culturelles de l'Unesco.
- Bernier, I. (2007), The International Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Conciliation as a dispute resolution method in the cultural sector, abrufbar unter: <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/index.php?id=133&L=1>.
- Bernier, I. (2004), The Recent Free Trade Agreements of the United States as Illustrations of Their New Strategy Regarding The Audiovisual Sector, abrufbar unter: http://www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/conf_seoul_ang_2004.pdf.
- Bernier, I. (2009), The Relationship Between the Unesco Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions and Other International Instruments: The Emergence of a New Balance in the Interface Between Commerce and Culture, abrufbar unter: <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/index.php?id=133&L=1>.

- Bernier, I. (2006), The Third Session of the Intergovernmental Meeting of Experts on the Preliminary Draft Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions and the Study of the Draft Convention by the Unesco General Conference at its 33rd Session, abrufbar unter: <http://www.diversite-culturelle.gc.ca/index.php?id=133&L=1>.
- Bernier, I. (2008), The Unesco Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: A Cultural Instrument at the Junction of Law and Politics, abrufbar unter: <http://www.diversite-culturelle.gc.ca/index.php?id=133&L=1>.
- Bernier, I. (2006), Unesco's Second Session of the Intergovernmental Meeting of Experts on the Preliminary Draft Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, abrufbar unter: <http://www.diversite-culturelle.gc.ca/index.php?id=133&L=1>.
- Bernier, I. (2005), „Trade and Culture“, in Macrory, P., Appleton, A. und Plummer, M. (Hg.) The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis, Vol. II, S. 747.
- Bernier, I. und Fabri, H. R. (2002), Évaluation de la faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle, Quebec / Paris, abrufbar unter: http://www.diversite-culturelle.gc.ca/fileadmin/documents/pdf/106145_faisabilite.pdf.
- Berretta E. (2009), Albanel proteste contre un accord entre l'Europe et la Corée du Sud, Info LePoint.fr, 18. März 2009.
- Bethlehem, D. (1998), „International Law, EC law, National Law: Three Systems in Search of a Framework“ in Koskienniemi, M. (Hg.) International Law Aspects of the EU.
- Beugels, P., De Groof, J. und Schramme, A. (2003), Het cultureel tekort van de Europese Unie: Opstellen over cultuurpolitiek en culturele rechten.
- Bin, R. (2009), Soft Law, No Law, abrufbar unter: <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Softlaw.pdf>.
- Biondi, A., Eeckout, P. und Flynn, J. (Hg.) (2004), The Law of State Aid in the European Union.
- Bourcieu, E. (2008), „Article 16 of the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions“, in Expert Reports on Preferential Treatment for Developing Countries, Unesco - Intergovernmental Committee for the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (CE/08/2.IGC/8).
- Bovens, M. (1998), „The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations“, in Theories of Institutional Design Series.
- Brossat, C. (1999), La Culture européenne: définitions et enjeux.
- Broude, T. (2007), „Conflict and Complementarity in Trade, Cultural Diversity and Intellectual Property Rights“, in Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy, Nr. 2/2007, S. 345.
- Broude, T. (2005), „Taking 'Trade and Culture' Seriously: Geographical Indications and Cultural Protection in WTO Law“, in University of Pennsylvania Journal of International Economic Law, Nr. 26/2005, S. 623.
- Brüggemeier, G., Colombi Ciacci, A. und Comandé, G. (2010), Fundamental Rights and Private Law in the European Union (in zwei Bänden).
- Bruner, C. (2008), „Culture, Sovereignty, and Hollywood: UNESCO and the Future of Trade in Cultural Products“, in New York University Journal of International Law and Politics, Nr. 40/2008, S. 351.
- Burri-Nenova, M. (2008), „Trade and Culture: Making the WTO Legal Framework Conducive to Cultural Considerations“, in Manchester Journal of International Economic Law, Nr. 5/2008, S. 3.

- Burri-Nenova, M. (2010), „Trade and Culture in International Law: Paths to (Re)conciliation“, in *Journal of World Trade*, Nr. 1/2010, S. 49.
- Cannizzaro, E. (2005), „Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell’Unione Europea“, in *Diritto dell’Unione Europea*, 4/2005.
- Capling, A. (1996), „Gimme shelter!“, in *Arena Magazine*, Februar-März/1996, S. 21.
- Ceccherini E. (2008), „Multiculturalismo“, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. Aggiornamento.
- Choi, W. (2007), „Screen Quota and Cultural Diversity: Debates in Korea-US FTA Talks and Convention on Cultural Diversity“, in *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, Vol. 2, Nr. 2.
- Cholewinski, R., De Guchteneire, P. und Pecoud, A. (2009), *Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers’ Rights*.
- Acheson, K. und Maule, C. (2003), *Convention on Cultural Diversity*, Canadian Economic Paper, CEA 03-05, Carleton University, abrufbar unter: <http://www2.carleton.ca/economics/ccms/wp-content/ccms-files/cep03-05.pdf>.
- Germann, C. (2010), „Commentary at the Preamble, art. 1 - 8 et 40 TRIPS“ (with Thomas Cottier), in *Concise International and European IP Law - TRIPS, Paris Convention, European Enforcement and Transfer of Technology*.
- Germann, C. (2008), „Teaching intellectual property, unfair competition and anti-trust law“ (with Thomas Cottier), in Takagi, Y., Allman, L. und Sinjela, M. A. (Hg.) *Teaching of Intellectual Property, Principles and Methods*.
- Coombe, R. (1998), *The Cultural Life of Intellectual Properties*.
- Rat der Europäischen Union (2009), *Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Kultur als Katalysator für Kreativität und Innovation“*, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc/CONS_NATIVE_CS_2009_08749_1_DE.pdf.
- Rat der Europäischen Union (2007), *Schlussfolgerungen des Rates zum Beitrag des Kultur- und Kreativbereichs zur Verwirklichung der Ziele der Lissabon-Strategie*, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/educ/94293.pdf.
- Rat der Europäischen Union (2008), *Schlussfolgerungen des Rates zur Förderung der kulturellen Vielfalt und des interkulturellen Dialogs in den Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten*, 2905. Tagung des Rates Bildung, Jugend und Kultur, Brüssel, 20. November.
- Europarat (2008), *Weißbuch zum Interkulturellen Dialog*, abrufbar unter: http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_GermanVersion.pdf.
- Craufurd Smith, R. (2007), *A new EU Agenda for Culture?*, abrufbar unter: <http://www.efah.org/components/docs/Agenda%20For%20Culture%20EN.Pdf>.
- Craufurd Smith, R. (2007), „From heritage conservation to European identity: Article 151 EC and the multifaced nature of Community cultural policy“, in *European Law Review*, 1/2007.
- Craufurd Smith, R. (2007), „The Unesco Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Building a New World Information and Communication order?“, in *International Journal of Communication*, Nr. 1/2007, S. 24.
- Cremona, M. (Hg.) (2008), *Developments in EU External Relations Law*.

- Brouder, A. (2005), „The Unesco Convention on Cultural Diversity: Treacherous Treaty or Compassionate Compact?“, in Policy Papers on Transnational Economic Law, Nr. 18/2005, S. 1.
- Curci, J. (2009), The Protection of Biodiversity and Traditional Knowledge in International Law of Intellectual Property.
- Curtis, J. S. (2006), „Culture and the Digital Copyright Chimera: Assessing the International Regulatory System of the Music Industry in Relation to Cultural Diversity“, in International Journal of Cultural Property, Nr. 13/2006, S. 59.
- De Baere, G. (2008), Constitutional Principles of EU external Relations.
- Desai, B. H. (2010), Multilateral Environmental Agreements: Legal Status of the Secretariats.
- De Swaan, A. (2001), Words of the World: The Global Language System.
- Dewey, P. (2008), „Transnational Cultural Policymaking in the EU“, in Journal of Art Management, Law and Society, Sommer 2008, S. 99-118.
- De Witte, B. (2008), „The Value of Cultural Diversity in European Union Law“, in Schneider, H. und Van den Bossche, P. (Hg.) Protection of Cultural Diversity from a European and International Perspective.
- De Witte, B. und Cremona, M. (Hg.) (2008), EU Foreign Relations Law - Constitutional Foundations.
- Deutsche UNESCO Kommission e.V. (2009), Kulturelle Vielfalt gestalten: Handlungsempfehlungen aus der Zivilgesellschaft zur Umsetzung des Unesco-Übereinkommens zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen (2005) in und durch Deutschland (Weißbuch Version 1.0.).
- Dine, J. (2010), Companies, International Trade and Human Rights.
- Identités culturelles et citoyenneté européenne. Diversité et unité dans la construction démocratique de l'Europe, Forum Europe des Cultures.
- Duer, A. und Zimmermann, H. (2007), „Introduction: The EU in International Trade Negotiations“, in Journal of Common Market Studies, Vol. 45, Nr. 4.
- ERICarts (2010), Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe [Online]: <http://www.culturalpolicies.net/web/index.php>.
- Europeaid (2009), EU supports the culture sector in ACP countries.
- European Centre for Development Policy Management (2006), The 10th European Development Fund - Development funding for EPAs: 2nd Technical Note on EU financing for development, Entwurf.
- Europäische Kommission (2006), Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Die Beziehungen EU – China: Mit der engeren Partnerschaft wächst die Verantwortung, KOM(2006)0631 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission (2006), Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“ [Amtsblatt C 46/1 vom 24.2.2006].
- Europäische Kommission (2006), Der „Europäische Konsens“ für die Entwicklung, abrufbar unter: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_de.htm.

- Europäische Kommission (2007), Mitteilung der Kommission über eine europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung, Brüssel, 10. Mai 2007, KOM(2007)0242 endg. {SEK(2007)0570}.
- Europäische Kommission (2007a), Inventory of Community actions in the field of culture, SEK(2007)0570 (Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission über eine europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/culture/pdf/doc1163_en.pdf.
- Europäische Kommission (2007b), Argumentaire on the Title on Cultural Cooperation in future EU trade agreements, Brüssel.
- Europäische Kommission (2008), Follow-up Argumentaire On the Cultural Cooperation Protocol in future EU trade agreements, Brüssel.
- Europäische Kommission (2008), Der interkulturelle Dialog – Unterstützung durch EU-Programme, abrufbar unter: http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/resources/DE_Broschue_re_A5_EYID_vt.pdf.
- Europäische Kommission (2009a), Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zu den externen Aspekten der Politik im audiovisuellen Bereich, SEK(2009)1033 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission (2009b), „Protokoll über kulturelle Zusammenarbeit mit Korea“, Konzeptpapier, Brüssel.
- Europäische Kommission (2010), Grünbuch - Erschließung des Potenzials der Kultur- und Kreativindustrien, KOM(2010)0183 endg.
- European Institute for Comparative Cultural Research (2008), Sharing Diversity: Kulturelle Vielfalt gemeinsam leben - Nationale Konzepte zum „Interkulturellen Dialog“ in Europa, Bericht abrufbar unter: <http://www.interculturaldialogue.eu/web/index.php>.
- Fabri, H. R. (Hg.) (Veröffentlichung für 2010 geplant), La Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle, UMRDC Actes du colloque, 18.-19. Juni 2008, Paris.
- Farall, J. und Rubenstein, K. (Hg.) (2009), Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World, Series: Connecting International Law with Public Law.
- Ferri, D. (2008), „An Investigation on the (Desirable) Role of Cultural Diversity in the EU-China Partnership“, in Snyder, F. (Hg.) Europe, India and China: Strategic Partners in a Changing World. L'Europe, l'Inde et la Chine: partenaires stratégiques dans un monde en mutation.
- Ferri, D. (2009), Case Note on ECJ, 30. April 2009, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft gegen LIBRO Handelsgesellschaft mbH, EJLR 4/2009 (noch nicht veröffentlicht).
- Ferri, D. (2005), „EU Participation in the Unesco Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Some Constitutional Remarks“, in European Diversity and Autonomy Papers, EDAP 3/2005, abrufbar unter: www.eurac.edu/edap.
- Ferri, D. (2008), La costituzione culturale dell'Unione Europea.
- Ferri, D. (2009), „La dimensione prescrittiva della cultura. Un'analisi comparata tra significativa e significato“, in Rivista di Diritto pubblico comparato italiano ed europeo, 1/2009.
- Ferri, D. (2009), Nota a Corte di Giustizia, 5. März 2009, Rechtssache C-222/07, Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) gegen Administración General del Estado, in Rivista di Diritto pubblico comparato italiano ed europeo, 3/2009.

- Ferri, D. (2009), Nota a Tribunale di primo grado, 11. März 2009, Rechtssache T-354/05, *Télévision française 1 SA (TF1) gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, in *Rivista di Diritto pubblico comparato italiano ed europeo*, 3/2009.
- Foa, S. und Santagata, W. (2004), „*Eccezione Culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*“, in *Aedon*, 2/2004, abrufbar unter: www.aedon.mulino.it.
- Fontana, E. (2006), *Aiuti di stato e diretta efficacia*.
- Footer, M. und Graber, C. B. (2000), „*Trade Liberalization and Cultural Policy*“, in *Journal of International Economic Law*, Nr. 3/2000, S. 115.
- Frankreich (2009), , abrufbar unter: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Com_Fr_Strat_cultur_ext_de.pdf.
- Gehringer, J. (2004), *Cinémas Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP)*, Interview mit Johannes Gehringer.
- Germann, C. (2008), *Diversité culturelle et libre-échange à la lumière du cinéma*.
- Germann, C. (2010), „*La diversité humaine à l'appel du minaret*“ (Artikel zum Bauverbot für Minarette in der Schweiz), in *Le Courrier (Genf)*, 8. Dezember 2009, abrufbar unter: <http://www.lecourrier.ch/index.php?name=NewsPaper&file=article&sid=444414>.
- Germann, C. (2010), „*Legal Action Against Asserted Cultural Genocide and Piracy in China: the Strength of the WTO and the Weakness of the Unesco*“, in *International Journal of Intellectual Property Management*, Nr. 4/2010, S. 65.
- Germann, C. (2006), „*Towards a Global Cultural Contract to counter trade related cultural discrimination*“, in Obuljen, N. und Smiers, J. (Hg.) *Unesco's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Making it Work*, Culturelink Joint Publications Series, Nr. 9, Institute for International Relations, Zagreb.
- Ghafele, R., *Financing technology on the Basis of Intellectual Property*, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/41/34616910.pdf>.
- Gillman, D. (2010), *The Idea of Cultural Heritage*, überarbeitete Ausgabe.
- Goldenstern, G. (2005), *Evaluation rétrospective de la politique européenne d'appui aux cinémas de la zone ACP (2000-2004)*.
- Gournay, B. (2002), *Exception culturelle et mondialisation*.
- Graber, G. (2006), „*The New Unesco Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO?*“, in *JIEL* 2006.
- Gugerty, M. K. und Prakash, A. (Hg.) (erscheint in Kürze), *Voluntary Regulation of NGOs and Nonprofits - An Accountability Club Framework*.
- Gupta, J. und Van der Grijp, N. (2010), *Mainstreaming Climate Change in Development Cooperation: Theory, Practice and Implications for the European Union*.
- Hahn, M. (2006), „*A Clash of Cultures? The UNESCO Diversity Convention and International Trade Law*“, in *Journal of International Economic Law*, Nr. 3/2006, S. 515.
- Hahn, M. (2007), „*The Convention on Cultural Diversity and International Economic Law*“, in *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, Nr. 2/2007, S. 229.
- Helfer, L. R. (2007), „*Toward a Human Rights Framework for Intellectual Property*“, in *U.C. Davis Law Review*, Nr. 40/2007, S. 971.

- Hopt, K. J. und Von Hippel, T. (Hg.) (erscheint in Kürze), Comparative Corporate Governance of Non-Profit Organizations, International Corporate Law and Financial Market Regulation Series.
- Institut montréalais d'études sur le génocide et les droits de la personne (2009), Projet La Volanté d'intervenir, Prévention d'Atrocités de Masse, abrufbar unter: http://www.operationspaix.net/IMG/pdf/DALLAIRE_Romeo_Mobiliser_la_volonte_d_intervenir_2009-09-22_.pdf.
- Juaristi, P., Reagan, T. und Tonkin, H. (2008), „Language diversity in the European Union: An overview“, in Arzoz, X. (Hg.) Respecting Linguistic Diversity in the European Union, 2008, S. 47-72.
- Kälin, W. (2000), Grundrechte im Kulturkonflikt – Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft, abrufbar unter: http://www.islamheute.ch/KaelinNFP39-Buch-Nov99_ger.pdf.
- Kasasa, A., AKP-Sekretariat, (2010), Conversation with T. Hoefert de Turégano, 4. März 2010.
- KEA European Affairs (2006), Studie zur Kulturwirtschaft in Europa, erstellt für die Europäische Kommission (Generaldirektion Bildung und Kultur).
- KEA European Affairs (2008), Studie zur Kulturwirtschaft in Europa.
- KEA European Affairs (Juni 2009), Studie zum Einfluss der Kultur auf die Kreativität.
- Kern, P. und Runge, J. (2010), KEA briefing: towards a European creativity index.
- Kiernan, B. (2007), Blood and Soil: A World History of Genocide and Extermination from Sparta to Darfur.
- Koskeniemi, M. und Leino, P. (2002), „Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties“, in Leiden Journal of International Law, Nr. 15/2002, S. 553.
- Kraus, P. A. (2008), „A one-dimensional diversity? European integration and the challenge of language policy“, in Arzoz, X. (Hg.) (2008) Respecting Linguistic Diversity in the European Union, S. 85-103.
- Krajewski, M. (2005), „External Trade Law and the Constitution Treaty: Towards a Federal and More Democratic Common Commercial Policy?“, in Common Market Law Review, Vol. 42, Nr. 1.
- Kröger, S. (2009), „The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, depoliticalisation and beyond“, in Kröger, S. (Hg.) What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research, European Integration Online Papers (EIoP), Sonderausgabe 1, Vol. 13, Art. 5, abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-005a.htm>.
- Lamy, P. (2003), „Les négociations sur les services culturels à l'OMC“, Rede, Ausschuss für Kultur des Europäischen Parlaments.
- Larssen, C., „L'érosion électorale? La participation du public au processus décisionnel : pièges et paradoxes de proximité“, Les élections dans tous leurs états. Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral, Actes du colloque organisé les 22 et 23 septembre 2000 par le Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles, Bruylant, Brüssel, 2001, S. 437-483.
- Larssen, C., „Het Verdrag van Aarhus en de toepassing ervan in het Belgisch recht“, in Tijdschrift voor Milieurecht, 2005, Teil 1: S. 244-270; Teil 2: S. 474-520.
- Larssen, C., „Les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique en matière d'environnement et d'urbanisme“, La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme, Actes du colloque organisé le 27 mai 2004 par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés universitaires Saint-Louis, B. Jadot (Dir.), Bruylant, Brüssel, 2005, S. 159-203.

- Larssen, C., „Le modèle participatif : pensée unique et légitimation de la loi du plus fort ?“, *Droit du pouvoir, pouvoir du droit, Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, 2007, S. 519-541.
- Leal-Arcas, R. (2007), „Will EU Member States play any role at the WTO after the EU reform treaty?“, in *Vienna Online Journal on International Constitutional Law*, Vol. 1, Nr. 2.
- Leroux, N. (2010), *La condition juridique des organisations non gouvernementales internationales*, Coll. Mondialisation et droit international, Nr. 15.
- Lipus, S. (2009), „Die Fragmentierung geistigen Eigentums an kulturellen Gütern und Dienstleistungen – Ein Hindernis für die erfolgreiche Vermarktung europäischer Kulturgüter“, in *sic!*, 2009, S. 834.
- Martens, K. (2006), „NGOs in the United Nations System: Evaluating Theoretical Approaches“, in *Journ. Int. Dev.*, 18(5), 2006, S. 391-700.
- McCoshan, A. u. a. (2009), *Information systems to support the mobility of artists and other professionals in the culture field*, abrufbar unter: <http://www.labforculture.org/de/forschungs-shy-ressourcen/inhalte/publikationen/information-systems-to-support-the-mobility-of-artists-and-other-professionals-in-the-culture-field-a-feasibility-study>.
- McLachlan, C. (2005), „The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention“, in *International & Comparative Law Quarterly*, Nr. 54/2005, S. 279.
- Macmillan, F. (2002), „Copyright and Corporate Power“, in Towse, R. (Hg.) *Copyright and the Cultural Industries*.
- Macmillan, F. (2002), „The Cruel ©: Copyright and Film“, in *European Intellectual Property Review*, Nr. 24/2002, S. 483.
- Marceau, G. (1999), „A Call for Coherence in International Law – Praise for the Prohibition Against ‘Clinical Isolation’ in WTO Dispute Settlement“, in *Journal of World Trade*, Nr. 33/1999, S. 87.
- Marceau, G. (2001), „Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and Other Treaties“, in *Journal of World Trade*, Nr. 35/2001, S. 1081.
- Meunier, S. und Nicolaïdis, K. (2005), „The European Union as a Trade Power“, in Hill, C. und Smith, M. (Hg.) *International Relations and the European Union*.
- Milian-Massana, A. (2008), „Languages that are official in part of the territory of the Member States. Second-class languages or institutional recognition in EU law?“ in Arzoz, X. (Hg.) *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, 2008, S. 191-229.
- Müller, K., Rammer, C. und Trüby, J. (2008), *The role of creative industries in industrial innovation*.
- Obuljen, N. (2004), 'Why we need European cultural policies'- The impact of EU enlargement on cultural policies in transition countries, Europäische Kulturstiftung.
- Obuljen, N. und Smiers, J. (2006), *Unesco’s Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Making It Work*, Culturelink Joint Publications Series n. 9.
- Pallemmaerts, M. (Hg.) (erscheint in Kürze), *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between the Conventional International Law and EU Environmental Law*.

- Pallemaerts, M., Moreau, M. (2004), The role of 'stakeholders' in international environmental governance, Institut du Développement Durable et de Relations Internationales (IDDRI), November 2004, 42 Seiten, abrufbar unter: http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/id_0407bis_pallemaerts&moreau- eng.pdf.
- Pauwelyn, J. (2006), „Adding Sweeteners to Softwood Lumber: The WTO–NAFTA 'Spaghetti Bowl' is Cooking“, in Journal of International Economic Law, Nr. 9/2006, S. 197.
- Pauwelyn, J. (2003), Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law.
- Peng, S. (2009), „Liberalization of Trade in Television Services: The Negotiation Dilemma and Challenges for the Future“, in Journal of World Trade, Nr. 4/2009, S. 651.
- Petit, M. (2004), „La Convencion sobre la diversidad cultural: Contexto, evolucion y perspectivas“, in Quaderns del Conseil de l'Audiovisual Catalunya.
- Pieters, D. (2002), The languages of the European Union.
- Poggeschi, G. (2007), „La „Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali“ dell'UNESCO entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?“, in Aedon, 2/2007, abrufbar unter: <http://www.aedon.mulino.it>.
- Poggi, A. (2005), Soft law nell'ordinamento comunitario, Relazione tenuta al Convegno annuale dell'AIC, Catania, abrufbar unter: <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.
- Porchia, O. (2008), Principi dell'ordinamento europeo.
- Reding, V. (2005), „De la télévision sans frontières à l'audiovisuel sans frontières“, Rede/05, Rencontres cinématographiques de Beaune.
- Regourd, S. (2003), L'exception culturelle.
- Regourd, S. (2004), De l'exception à la diversité culturelle, Problèmes politiques et sociaux, Vol. 904, 2004.
- Bericht der Arbeitsgruppe der Völkerrechtskommission (ILC) zu „Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law“, AGILC, 58. Sitzung (A/CN.4/L.682, 13. April 2006) und „Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law“, ILC, 58. Sitzung (A/CN.4/L.702, 18. Juli 2006).
- Seaman, B. und Young, D. R. (2010), Handbook of Research on Nonprofit Economics and Management.
- Snyder, F. (Hg.) (2009), The European Union and China, 1949-2008.
- Stahn, C. und Van den Herik, L. (2010), Future Perspectives on International Criminal Justice.
- Tams, C. J. (2010), Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law.
- Tender, T. und Vihalemm, T. (2009), „Two languages in addition to mother tongue – will this policy preserve linguistic diversity in Europe?“, in Trames, 13 (63/58), 1, S. 41-63.
- Thiec, Y. (2009), A first assessment of EU-Korea Foreign Trade Agreement Protocol on Cultural Cooperation (PCC), abrufbar unter: http://www.eurocinema.eu/docs/EU_Korea_PCC_Assessment_03.09.pdf.
- Tholoniati, L. (2010), „The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a 'Soft' EU Instrument“, in West European Politics, Vol. 33, 1, S. 93-117.

- Throsby, D. (2008), Culture in Sustainable Development: Insights for the Future Implementation of Art. 13, abrufbar unter: http://www.cdc-cdd.org/main_pages_en/Publications_en/Paper_DavidThrosby_Culture&SustainableDvlt_en.pdf.
- Tibbett, S. (2009), Towards a Peoples' Multilateralism: The United Nations, Development Networks and Civil Society, A synthesis and literature review paper, 15. Mai 2009, UNDP.
- Tiendrebeogo, T. (2009), The cinema and Audiovisual Sector as a factor of development: Culture and Creativity - vectors for development.
- Dritte Ministerkonferenz der Frankophonie zur Kultur (2001), Erklärung von Cotonou, 14. - 15. Juni 2001, Cotonou, Benin, abrufbar unter: http://confculture.francophonie.org/dossierpresse/dossier_confculture.pdf.
- U40-World Forum (2009), Conclusions of the Chatham-house dialogue on „Cultural Diversity 2030“, Juni 2009, abrufbar unter: http://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Kultur/kkv/Conclusions_Chatham_House_EN_FINAL.pdf.
- U40-World Forum (2009), Executive Summary-Report „Cultural Diversity 2030“, abrufbar unter: http://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Kultur/kkv/090629_EN_Executive_Summary_Report.pdf.
- U40-World Forum (2009), „Proposals for Cultural Diversity 2030“, abrufbar unter: http://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Kultur/EN_Proposal_U40_FINAL.pdf.
- UNCTAD (2008), Creative Economy Report 2008: The Challenge of Assessing the Creative Economy Towards Informed Policy-making, UNCTAD.
- Unesco (2005), International Flows of Selected Cultural Goods and Services, 1994-2003 - Defining and capturing the flows of global cultural trade. Montreal, Unesco Institute for Statistics.
- Urrutia, I. und Lasagabaster, I. (2008), „Language rights and community law“, in European Intergration Online Papers, Vol. 12, p. 4, abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2008-004a.htm>.
- Utrecht School of the Arts (2010), Study on the entrepreneurial dimension of cultural and creative industries, abrufbar unter: <http://cci.hku.nl/>.
- Van Elsuwege, P. und Adam, S. (2009), Consultatie Vlaamse overheid, departement Internationaal Vlaanderen betreffende ontwerpprotocol EG-Korea inzake culturele samenwerking.
- Van Grastek, C. (2006), „Treatment of Cultural Goods and Services in International Trade Agreements“, in Unesco CCT Team (Hg.), Trends in Audiovisual Markets: Regional Perspectives from the South, S. 89-153.
- Van Parijs, P. (2008), „Linguistic diversity as curse and by-product“, in Arzo, X. (Hg.) (2008) Respecting Linguistic Diversity in the European Union, S. 17-46.
- Varbanova, L. (2007), „The European Union Enlargement Process: Culture in between National Policies and European Priorities“, in The Journal of Arts Management, Law and Society, Vol. 37, Nr.1, S. 48-64.
- Vedder, A. (Hg.) (2007), NGO Involvement in International Governance and Policy: Sources of Legitimacy.
- Venturini, G. (2007), „La diversità culturale nelle relazioni esterne dell'Unione europea“, in Marletta, M. und Parisi, N. (Hg.) Multiculturalismo e Unione europea.

- Von Bogdandy, A. (2008), „The European Union as situation, executive, and promoter of the International Law of Cultural Diversity – Elements of a beautiful friendship“, in The European Journal of International Law, Vol. 19(2), S. 241-275.
- Voon, T. (2007), „A New Approach to Audiovisual Products in the WTO: Rebalancing GATT and GATS“, in UCLA Entertainment Law Review, Vol. 14/2007, S. 1.
- Voon, T. (2009), „China–Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products“, in American Journal of International Law, Nr. 4/2009, S. 710.
- Voon, T. (2007), Cultural Products and the World Trade Organization.
- Voon, T. (2009), „Geographical Indications, Culture and the WTO“, in Ubertazzi, B. und Muñoz Espada, E. (Hg.) Le indicazioni di qualità degli alimenti.
- Voon, T. (2006), „State Support for Audiovisual Products in the World Trade Organization: Protectionism or Cultural Policy?“, in International Journal of Cultural Property, Nr. 13/2006, S. 129.
- Voon, T. (erscheint in Kürze), „The Cultural Diversity Convention and Substantive WTO Law“, in Kono, T., Wouters, J. und Van Uytsel, S. (Hg.) The Unesco Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions.
- Voon, T. (2006), „UNESCO and the WTO: A Clash of Cultures?“, in International and Comparative Law Quarterly, Nr. 3/2006, S. 635.
- Wallon, D. (1996), Rapport d'évaluation de l'appui financier de l'union européenne à la promotion du cinéma des pays ACP, Tome 1 – Rapport, November 1996.
- Weber, R. (2008), „Cultural Diversity and International Trade – Taking Stock and Looking Ahead“, in Alexander, K. und Andenas, M. (Hg.) The World Trade Organization and Trade in Services.
- Wiater, P. (2010), Intercultural Dialogue in the Framework of European Human Rights Protection, White Paper Series - Volume 1 (Council of Europe Publishing).
- Wild, L. (2006), The darker side of global civil society, abrufbar unter: <http://www.opendemocracy.net>.
- Witch, B. (2003), Les différentes notions de diversité culturelle, abrufbar unter: http://www.unesco.ch/actualcontent/wicht_f.pdf.
- Woolcock, S. (2010), The Treaty of Lisbon and the European Union as an Actor in International Trade, ECIPE Working Paper, Nr.1/2010, Brüssel.
- Wouters, J. und De Meester, B. (2008), The Implementation by the European Community of the UNESCO Convention on Cultural Diversity, abrufbar unter: http://www.ggs.kuleuven.be/nieuw/pages/publications/policy_briefsS.html.
- Wouters, J. und De Meester, B. (2008), „The Unesco Convention on Cultural Diversity and WTO Law: A Case Study in Fragmentation of International Law“, in Journal of World Trade, Nr. 42/2008, S. 205.
- WTO-Panelbericht, Canada – Certain Measures Concerning Periodicals, WT/DS31/R, 14. März 1997 und Bericht des WTO Berufungsgremiums, WTO/DS31/AB/R, 30. Juni 1997.
- WTO-Panelbericht, China – Measures Affecting the Protection and Enforcement of Intellectual Property Rights, WT/DS362/R, 26. Januar 2009.
- WTO-Panelbericht, China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, WT/DS363/R, 12. August 2009 und Bericht des WTO Berufungsgremiums, WT/DS363/AB/R, 21. Dezember 2009.

- WTO-Panelbericht, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp products (US – Shrimp), WT/DS58/R, 15. Mai 1998 und Bericht des WTO Berufungsgremiums, WT/DS58/AB/R, 12. Oktober 1998.
- WTO-Panelbericht, United States – Measures Affecting the Cross-Borders Supply of Gambling and Betting Services (US – Gambling), WT/S285/R, 10. November 2004 und Bericht des WTO Berufungsgremiums, WT/DS285/AB/R, 7. April 2005.
- Wunsch-Vincent, S. (2003), „The Digital Trade Agenda of the U.S.: Parallel Tracks of Bilateral, Regional and Multilateral Liberalization“, in Aussenwirtschaft, Vol. 58, Nr. 1.
- Ziller, J. (2007), „Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del trattato costituzionale del 2004“, in Quaderni costituzionali, 4/2007.

Internetquellen

- Aedon-Rivista di arti e diritto on line: <http://www.aedon.mulino.it>
- Agence intergouvernementale de la Francophonie: <http://agence.francophonie.org/diversiteculturelle>.
- Associazione in difesa dei beni culturali: <http://www.patrimoniosos.it/index.php>
- Bond (British Overseas NGOs for Development): <http://www.bond.org.uk>
- Building Global Democracy: <http://www.buildingglobaldemocracy.org> (see esp. the works of R. Lloyd and J. A. Scholte)
- CIVICUS, esp. the Legitimacy, Transparency and Accountability Programme: <http://www.civicus.org/Ita/45-Ita-home>
- Coalition for Diversity: http://www.cdc-ccd.org/main_pages_en/index_en.htm
- Coalition française pour la diversité culturelle: <http://www.coalitionfrancaise.org/>
- Europarat: <http://www.coe.int/defaultde.asp>
- Europarat (Kulturelle Zusammenarbeit): http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/
- ETF : http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Home_DE?OpenDocument
- Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: <http://www.obs.coe.int/>
- European Center for Not-for-Profit Law: <http://www.ecnl.org.hu>
- Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/index_de.htm
- Europäische Kommission - Kultur (2010): http://ec.europa.eu/culture/index_de.htm
- Europäische Kommission - Mehrsprachigkeit (2010): http://ec.europa.eu/education/languages/index_de.htm
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (2010): <http://www.eurofound.europa.eu/index.htm>
- Europäisches Parlament: <http://www.europarl.europa.eu/>
- Europäisches Jahr der Kreativität und Innovation 2009: http://www.create2009.europa.eu/index_de.html
- Federalismi – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato: <http://www.federalismi.it/>

- Forum Quaderni Costituzionali: <http://www.forumcostituzionale.it>
- FRA: http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm
- Globalab: <http://globalab.wordpress.com>
- Institute for Research and Debate on Governance: <http://www.institut-gouvernance.org>
- Istituto per i beni artistici, culturali e naturali dell'Emilia Romagna: <http://www.ibr.regione.emilia-romagna.it/wcm/ibr/menu/attivita/10ric.htm>
- INGO Accountability Charter (20. Dezember 2005): <http://www.ingoaccountabilitycharter.org>
- International Centre for Not-for-Profit Law: <http://www.icnl.org/programs/index.htm>
- International Network for Cultural diversity: <http://www.incd.net/>
- International Network on Cultural Policy: http://www.incp-ripc.org/index_e.shtml
- International Society for Third-Sector Research: <http://www.istr.org/index.htm>
- Italian National Rural Network: <http://www.reterurale.it/en>
- Labsus: <http://www.labsus.org/>
- Non-governmental Liaison Service (special page on NGO Accountability): <http://www.un-ngls.org/spip.php?article212>
- One World Trust: <http://www.oneworldtrust.org>
- Osservatorio culturale della Lombardia: <http://www.lombardiacultura.it/osservatorio/>
- Osservatorio culturale del Piemonte: <http://www.ocp.piemonte.it/>
- Osservatorio dello Spettacolo dell'Emilia Romagna: <http://www.cartellone.emr.it/osservatorio/>
- Platform for Intercultural Europe (2010): <http://www.intercultural-europe.org>
- Quebec: <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/index.php?id=19&L=1>
- The Linguistic Society of America (2010): <http://www.lsadc.org/info/ling-fields-endanger.cfm>
- UNDP, democratic governance programme: <http://www.undp.org/governance> (see also the review paper by S. Tibbett)
- Unesco: <http://www.unesco.org/new/en/unesco/>
- Voluntary Sector Studies Network: <http://www.vssn.org.uk>

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG **B** STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

Rolle

Die Fachabteilungen sind Forschungsreferate, die die Ausschüsse, interparlamentarischen Delegationen und andere parlamentarische Einrichtungen beraten.

Politikbereiche

- Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
- Kultur und Bildung
- Fischerei
- Regionale Entwicklung
- Verkehr und Fremdenverkehr

Dokumente

Siehe Website des Europäischen Parlaments: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

BILDNACHWEISE: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir

