

Auf dem Weg zur globalen Förderung der kulturellen Vielfalt

Die UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen • Von Andrea F. G. Raschèr

Der kulturelle Reichtum eines Landes spiegelt sich in der Vielfalt ebenso wie in der Universalität seiner Ausdrucksformen und Inhalte wieder. Bewahrung von Tradition und Austausch mit anderen Kulturen stehen in einem spannungsvollen Gegensatz: Kultur entwickelt sich in einer immerwährenden Dialektik von Wiedergeburt (Renaissance) und gegenseitiger Befruchtung. Es ist deshalb von herausragender Bedeutung, diese Bewegung am Leben zu erhalten.

Kultur lebt von kleinräumigen sprachlichen und regionalen Besonderheiten. Umso größer ist daher die Gefahr, dass im Zuge der Globalisierung und Liberalisierung der Märkte gewisse Kulturen bedrängt werden oder mit der Zeit sogar absterben. Als die WTO eine rigorose Öffnung des Handels einleitete, gingen die Anliegen der Kultur vergessen. In der Theorie bringt die Öffnung dem Kulturmarkt verschiedene Vorteile: Wirtschaftsschwache Staaten können ihre Kulturprodukte in den Markt geben und sie damit außerhalb ihrer Grenzen bekannt machen, Ländern mit einer starken kulturellen Industrie eröffnen sich neue Märkte. Die Vermischung und das gegenseitige „auf sich zugehen“ bringen für beide Seiten viele Vorteile. In der Praxis sind die Gesetze des Marktes allerdings kein Garant für Qualität. Auch beobachtet man einen sehr einseitigen „Austausch“ zwischen Ländern mit einer starken kulturel-

len Industrie und den übrigen Ländern. Die Konsequenzen zeichnen sich ab: Verflachung und Uniformisierung der Kultur, Verlust kulturellen Ausdrucks, der nicht unmittelbar rentabel ist oder für den der Markt zu klein ist – auch wenn er bestens auf die Gesellschaft abgestimmt ist, für die er geschaffen wurde. Gefahr droht also von zwei Seiten: zum einen die Bedrohung der regionalen Kulturen, zum anderen der unzureichende Zugang zu einem Großteil der fremden Kulturen.

Im internationalen Zusammenhang finden sich grob gesagt zwei Haltungen zur Frage der kulturellen Vielfalt: Für einige Staaten sind kulturelle Produkte und Dienstleistungen ganz normale Handelswaren und sollen deshalb den Gesetzen des internationalen Marktes unterworfen sein. Die USA vertreten diese Auffassung (Stichwort: Hollywood). Sie verlangen, dass der Handel mit solchen Gütern gemäß den WTO-Prinzipien ohne Schranken liberalisiert wird – sie befürchten, dass mit neuen rechtlichen Instrumenten die regulatorische Funktion des Staates in Kulturfragen verstärkt wird. Nach Ansicht anderer Länder haben kulturelle Produkte und Dienstleistungen eine besondere Wesensart. Sie sind insofern nicht mit materiellen Gütern im klassischen Sinn gleichzusetzen, als sie sich nur beschränkt ersetzen lassen. Deshalb sollen sie nicht dem freien Markt ausgesetzt werden, sondern einem besonderen Regime

(Produktionsbeihilfen, Subventionen, Quotenregelung, Unterstützung bei der Verbreitung und Vermittlung etc.) unterworfen sein. Die meisten europäischen Länder beschreiten diesen Weg (Stichworte: Förderung der kulturellen Vielfalt in der Schweiz bis hin zur „exception culturelle“ in Frankreich).

Ist es möglich, aus dieser Sackgasse herauszukommen? Ich denke ja. Die UNESCO weist mit der Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen einen Weg. Zweck der derzeit verhandelten Konvention soll es sein, die Rolle der kulturellen Vielfalt als Ziel nationalstaatlicher Politik auf internationaler Ebene zu stärken, indem die diesbezüglichen Rechte und Pflichten der Einzelstaaten in einem völkerrechtlich verbindlichen Instrument festgelegt werden, dies insbesondere im Verhältnis zum Recht der Welthandelsorganisation WTO. So soll dem Schutz der kulturellen Vielfalt in der Grundordnung der internationalen Staatengemeinschaft derselbe Rang zukommen wie dem Schutz ökonomischer Interessen. Ziel der Konvention ist also nicht nur der Schutz und die Förderung kultureller Vielfalt, sondern die Anerkennung des Rechtes aller Staaten, diesbezügliche Maßnahmen zu treffen. Es geht insbesondere um die Reglementierung von Fragen im Zusammenhang mit Förderung und Verbreitung der Kultur.

Im September 2004 fanden in Paris ein erstes, im Februar ein

zweites und im Mai/Juni 2005 ein drittes Treffen von Regierungsexperten zu dieser Konvention statt – 550 Personen, fast 130 Staaten und über 30 NGO's haben an den Arbeiten teilgenommen. Der weiche Teig, den unabhängige Experten in den Jahren 2003 und 2004 vorbereitet hatten, wurde nun geknetet und gebacken. Wie wurde geknetet und wie schmeckt das Ergebnis?

Die verschiedenen Treffen verliefen in einer konstruktiven Atmosphäre – auch wenn der Prozess teilweise von einigen wenigen Staaten durch taktische Manöver ungebührlich verzögert wurde. Präsident der Konferenz war der Südafrikaner Kader Asmal, ein erfahrener und souverän agierender Vorsitzender – mit der Zeit erhielt er den Ehrentitel „the magician“. In der ersten Phase im September 2004 brachten die Staaten Änderungsanträge vor. Diese wurden im Hinblick auf die zweite Sitzung im Februar 2005 thematisch geordnet und dort zwei Wochen lang diskutiert. Das Ergebnis war allerdings ernüchternd: Von den rund 1000 Anträgen blieben am Schluss immer noch einige Hundert übrig – meist Minderheitenanträge. Die Mehrheit der Regierungsexperten schlug deshalb ein pragmatisches Vorgehen vor: Sie beauftragte den Präsidenten, nach bestem Wissen und Gewissen einen konsolidierten Text auszuarbeiten, der den Willen der Konferenzteilnehmenden bestmöglich wiedergeben sollte. Dieser konsolidierte Text lag der dritten Sitzung vom Mai/Juni 2005

zugrunde. Die Verhandlungen verliefen jetzt sehr spannend, denn alle Teilnehmenden wussten, was es gilt: entweder würden sich die Beteiligten auf einen Text einigen können oder das Anliegen der Kultur erlitt international einen herben Rückschlag.

Eine detaillierte Darstellung der Konvention würde an dieser Stelle zu weit führen. Deshalb hier nur kurz einige Kernpunkte: Das souveräne Recht der Staaten, Maßnahmen zur Förderung der Vielfalt in ihrem Gebiet zu ergreifen, wird bestätigt – dieser Grundsatz ist deshalb bedeutsam, weil kulturpolitische Maßnahmen als handelspolitisch unerwünschte Hemmnisse und Diskriminierungen im Rahmen der WTO eingestuft werden könnten. Weiter wurde (dank eines gemeinsamen Antrags der Schweiz und der EU) das Prinzip des Medienpluralismus und des öffentlichen rechtlichen Rundfunks angenommen. Schließlich wurde die zentrale Rolle der Zivilgesellschaft (NGO's, Medien etc.) im Rahmen von Schutz und Förderung der kulturellen Vielfalt ausdrücklich anerkannt.

Der unterschiedliche Ansatz verschiedener Staaten, bei Kulturgütern eher kommerzielle oder kulturelle Aspekte in den Vordergrund stellen, kam deutlich bei der Frage zutage, welchen Stellenwert diese beabsichtigte UNESCO-Konvention gegenüber andern bestehenden

Fortsetzung von Seite 23

Auf dem Weg der globalen Förderung

oder künftigen internationalen Abkommen haben soll. Die UNESCO arbeitete deshalb anfänglich mit zwei Optionen, um beide Seiten zu friedeln zu stellen. Im Laufe der Verhandlungen zeigte sich indes, dass eine dritte Option benötigt wurde. Die Schweiz und die EU brachten dazu Vorschläge ein, aus diesen wurde der jetzige Artikel 20 gegossen. Dieser besagt, dass einerseits vertragliche Verpflichtungen einzuhalten sind und andererseits dass sich internationale Instrumente gegenseitig zu stützen haben und zueinander komplementär sein sollen. Diese Lösung wurde von der überwältigenden Mehrheit der Mitgliedsländer angenommen.

Der „Magier“ war erfolgreich: Nach zähen Verhandlungen, in denen noch einmal alle zentralen Punkte diskutiert wurden, konnte am letzten Verhandlungstag ein von der überwiegenden Mehrheit der Staaten (mit Ausnahme insbesondere der USA) verabschiedeter Konventionstext an die Generalkonferenz weitergeleitet werden: Diese hat es nun in den Händen, das Kunststück Realität werden zu lassen. Die Arbeiten im Rahmen der UNESCO haben gezeigt, dass eine Lösung nur durch die Weiterentwicklung der unterschiedlichen Positionen möglich wurde, indem ein Konsens entwickelt werden konnte, die kulturelle Vielfalt besser fördern und schützen zu wollen. Grundlage dazu war die Bereitschaft, die doppelte Natur kultureller Güter und Dienstleistungen anzuerkennen: einerseits als Handelswaren, andererseits als Ausdruck gesellschaftlicher Kommunikation.

Die Arbeiten sollten mit der Verabschiedung der Konvention durch die Generalkonferenz der UNESCO im Oktober dieses Jahres gekrönt werden. Sie gibt den völkerrechtlichen Rahmen vor, in welchem in Zukunft gedacht und gehandelt werden muss: Während es im Bereich des Umweltschutzes (Konvention zur Biodiversität) bereits international verbindliche Normen gibt, fehlen solche im Bereich der Kulturpolitik auf internationaler Ebene noch – darin besteht der politische Nachholbedarf, der mit der Konvention gedeckt würde. Mit der Konvention tritt die Kultur aus einem juristischen Vakuum und findet endlich Eingang in das internationale Recht, im Rahmen eines Vertragswerks, das die offenkundige Besonderheit von kulturellen Gütern und Dienstleistungen als Träger von Sinn, Wertvorstellungen und Identitäten anerkennt. Indem das Prinzip der kulturellen Vielfalt auf die gleiche Ebene wie das Prinzip des Freihandels gehoben wird, kann ein Dialog zwischen Kultur und Wirtschaft entstehen.

Es ist an uns, diese Bewegung am Leben zu erhalten. Der Mensch ist zutiefst geprägt von der eigenen Kultur und der Auseinandersetzung mit fremden Kulturen. Deshalb ist kulturelle Vielfalt nicht nur ein Thema der Kulturpolitik. Sie ist einer der Grundpfeiler der Zivilisation – und in diesem Sinne das, was unsere Humanität ausmacht.

Der Verfasser ist Leiter Recht und Internationales im Bundesamt für Kultur (Bern), Leiter der Schweizer Delegation bei den UNESCO-Verhandlungen in Paris ■

Ein Papst wurde zwar nicht in Paris gewählt, aber eine Entscheidung von historischer Tragweite könnte es auch gewesen sein: Am 2. Juni um 16.30h lag der Entwurf für eine Konvention zur kulturellen Vielfalt vor, dem – mit Ausnahme der Vertreter der USA und Israels – alle 550 Regierungsvertreter aus 130 Mitgliedsländern zustimmten. Damit ist die Chance groß, dass bei der nächsten Generalkonferenz der Unesco im Oktober 2005 die Konvention mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit verabschiedet wird. Wenn sie dann noch mindestens 30 Staaten ratifizieren, kann sie in Kraft treten.

Warum ist dies ein Grund zur Freude für die Kulturschaffenden? Zur Erinnerung: Eine wichtige Rolle bei der Entwicklung einer solchen Konvention spielte in Kanada ein Kreis von (insbesondere französisch-sprachigen) kulturwirtschaftlichen Organisationen. Auf der Suche nach einem Schutz des eigenen Wirtschaftssegments stieß man auf den Begriff der kulturellen Vielfalt, die man durch übermächtige internationale und insbesondere us-amerikanische Film-, Musik-, Literatur- oder Kunsthandelskonzerne bedroht sah. Die Idee war daher, die schon vorhandene und inhaltlich gut begründete „Universelle Erklärung zur kulturellen Vielfalt“ vom November 2001 zu dem mächtigeren völkerrechtlichen Instrument einer Konvention auszubauen, das im wesentlichen einen Schutzmechanismus gegen eine zu starke Öffnung der Kulturmärkte und für einen Schutz der nationalen Kulturwirtschaft und insgesamt einer nationalen kulturpolitischen Souveränität bilden sollte. Es gründeten sich internationale Netzwerke zur Verbreitung dieser Idee, es entstan-

Weißer Rauch in Paris

Entwurf der Konvention Kulturelle Vielfalt • Von Max Fuchs

den rasch Entwürfe einer solchen Konvention und es wurde im Oktober 2003 auf der Generalversammlung der Unesco – bereits damals gegen den Widerstand der gerade wieder in die Unesco eingetretenen USA – die Entwicklung einer solchen Konvention beschlossen. Unglaublich schnell legte eine Expertenkommission einen Entwurf vor (Juli 2004). Ein klug vorgehendes Management in der Unesco verarbeitete alle eingehenden Änderungsvorschläge zu einer Vorlage, die jetzt mit einigen Veränderungen verabschiedet wurde. Alleine diese Verabschiedung ist ein großer politischer Erfolg. Auch ist der Inhalt bei einer ersten Lektüre akzeptabel. Allerdings wird man ein solch kompliziertes völkerrechtliches Papier nicht bloß als juristischer Laie lesen und beurteilen können. Zudem muss die Praxis zeigen, wie es umgesetzt werden kann.

Einige positive Aspekte: Auf der Basis vorhandener völkerrechtlicher Instrumente, vor allem den Menschenrechtserklärungen und -pakten, wird ein interessanter Versuch gemacht, die relevanten Begriffe aus Kultur und Politik zu klären. Insbesondere wird ein weiter Begriff von Kulturpolitik zugrunde gelegt, der auch die kulturpolitische Relevanz aller anderen Politikfelder unterstreicht. Medien werden – auch im Hinblick auf neue digitale Entwicklungen – einbezogen („Technologieneutralität“). Die nationale kulturpolitische Souveränität wird festgeschrieben (Art. 2.). Insbesondere wird der Zivilgesellschaft – und dies ist neu gegenüber den früheren Entwürfen – eine „fundamentale Rolle“ zugebilligt (Art. 11). Der wichtigste (und umstrittenste) Artikel ist Art. 20, der die Beziehung zwischen dieser Konvention und anderen Vertragswerken regelt. Gemeint ist na-

türlich in erster Linie das GATS-Abkommen der Welthandelsorganisation WTO. Man hat hier eine diplomatische Version der EU übernommen, die eine Gleichwertigkeit zwischen den relevanten völkerrechtlichen Instrumenten formuliert. Der weitestgehende Wunsch nach Vorrangigkeit der Konvention wurde nicht aufgenommen. Die jetzt gefundene Formulierung ist jedoch auch nicht nur defensiv. Hier wird die Praxis zeigen müssen, ob dieser Artikel stark genug ist. Insbesondere wird sich das – für die Unesco neue – Streitschlichtungsverfahren bewähren müssen. Insgesamt kann man daher – wie bemerkt: als juristischer Laie – bei einem Studium des Konventionstextes zu einem positiven Urteil gelangen. Über den Text hinaus sind einige Rahmenbedingungen bemerkenswert: Die Unesco begibt sich mit dieser Konvention sehr weit vor in bislang für sie unbekanntes Land, sie mischt sich nämlich ein in die internationale Handels- und Wirtschaftspolitik. Sie weitet ihr Kulturpolitikverständnis – ganz im Sinne der Kulturverträglichkeitsklausel der EU – erheblich aus. Sie legt in einem wichtigen Dokument den Doppelcharakter von Kunst, nämlich kulturell und ökonomisch bestimmt zu sein, fest. Sie findet eine gute Synthese zwischen universellen Regelungen und nationalen Bedürfnissen. Damit ist diese Konvention ein Markstein in der Geschichte der Unesco.

Die Deutsche Unesco-Kommission hat sich durch ein ausgesprochen kluges und effektives Agieren als Mittler zwischen einer nationalen und internationalen Kulturpolitik profiliert und eindeutig an Bedeutung gewonnen. Die „Bundesweite Koalition zur kulturellen Vielfalt“ ist zu einem wichtigen Instrument geworden, die notwendige

nationale Motivation bei Regierung und Parlament für eine solche Konvention zu entwickeln und aufrecht zu erhalten. Aufmerksam wird man die Rolle der EU-Kommission beobachten müssen. Es gab sofort Begehrlichkeiten für ein umfassendes Verhandlungsmandat zulasten der nationalen Mitwirkungsrechte. Die EU wird der Konvention beitreten können – auch dies ermöglicht der jetzige Entwurf. Als kulturpolitischer Akteur dürfte die EU allerdings nicht das vollständige Vertrauen insbesondere der Zivilgesellschaft haben, zu groß ist die Nähe zur Denkweise der WTO. Aber auch diese könnte eine interessante Entwicklung nehmen, da sie sich zum einen spätestens seit Cancun an die Präsenz zivilgesellschaftlicher Organisationen (neben den immer schon beteiligten Wirtschaftsverbänden) gewöhnt hat und jetzt mit Pascal Lamy einen Franzosen und ehemaligen EU-Kommissar an der Spitze hat, der durchaus ein offenes Ohr für kulturelle Fragen hat.

Der Deutsche Kulturrat begleitet die Entwicklungen bei EU und WTO aufmerksam. Er hat die Genese der Konvention – fast seit der ersten Idee zu einem solchen Instrument, so wie sie bei der Kulturrats-Tagung „Culture unlimited – Grenzenlos Kultur“ vorgetragen wurde, unterstützt. Er wird weiter daran mitarbeiten, dass – nach einer hoffentlich stattfindenden Verabschiedung im Oktober in Paris – Deutschland diese Konvention ratifiziert. Dann allerdings wird auf nationaler Ebene die Arbeit erst beginnen, denn dann muss der anspruchsvolle Zielkatalog der Konvention ernst genommen und realisiert werden.

Der Verfasser ist Vorsitzender des Deutschen Kulturrates ■

Verhandlungen auf der Zielgeraden

UNESCO-Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt • Von Wilfried Grolig

Vor einigen Tagen ging die dritte Runde der zwischenstaatlichen Expertengesprächen in Paris mit einem Gefühl der Erleichterung zu Ende: Über 500 Regierungsexperten aus 130 UNESCO-Mitgliedstaaten haben den Text eines „UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ erarbeitet, der die Verabschiedung dieses völkerrechtlichen Instruments in greifbare Nähe gerückt hat.

Aus Sicht einer großen Mehrheit der UNESCO-Mitgliedstaaten besteht dringender Handlungsbedarf. Die Liberalisierung des Dienstleistungshandels im Rahmen von WTO/GATS wird Auswirkungen auch auf den Kultur- und Bildungsbereich haben. Notwendige kulturpolitische Steuerungsinstrumente, wie Investitionen in Kultureinrichtungen oder Filmförderung, könnten als wettbewerbsverzerrend eingestuft und damit eingeschränkt werden müssen. Mit dem Übereinkommen wollen sich die UNESCO-Mitgliedstaaten ihren kulturpolitischen Gestaltungsspielraum zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt erhalten.

Die Verhandlungen in Paris lassen die gesamte Bandbreite unterschiedlicher Traditionen und Mentalitäten erkennen. Länder, in denen dem Staat traditionell eine wichtige kulturpolitische Rolle zukommt, taten sich bei Erarbeitung des Textes leichter als solche, in denen öffentlicher Förderung der Ruch unzuläs-

siger staatlicher Gängelung anhaftet. Dort, wo Kulturförderung vor allem auf privatem Mäzenatentum und bürgerschaftlichem Engagement beruht, das freilich durch eine staatliche Steuerpolitik begünstigt wird, ist man staatlicher Kulturpolitik gegenüber skeptisch. Manche Kritiker fürchten sogar, dass das Übereinkommen für protektionistische Maßnahmen missbraucht werden könnte. Diese Befürchtung ist aus unserer Sicht unbegründet: Das Übereinkommen hat einen freiheitlichen, auf Austausch und Dialog bedachten Charakter und wird keinesfalls eine „Wirtschaftsbremse“ sein.

Aus meiner Sicht können wir mit dem nun vorliegenden Text zufrieden sein: Er bestätigt das Recht der UNESCO-Vertragsstaaten, Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung kultureller Ausdrucksformen zu ergreifen, ohne ihnen unnötige Pflichten und Kosten aufzubürden. Auch hinsichtlich weiterer zentraler Punkte, wie der Kollisionsklausel oder dem Streitbeilegungsmechanismus, wurden verträgliche Lösungen gefunden. Nicht alle Staaten tragen diese Punkte mit. Erst die kommenden Monate bis zur 33. UNESCO-Generalkonferenz im Oktober 2005 werden daher zeigen, ob es gelingt, einen Konsens zu erzielen, oder – mit den Worten des UNESCO-Generaldirektors Koichiro Matsuura – „to bridge the gap“. Für die Annahme des Übereinkommens ist eine Zweidrittelmehrheit aller UNESCO-Mitgliedstaaten erforderlich.

In einer Phase verstärkter Diskussionen über das Projekt Europa ist die Frage berechtigt, warum sich gerade die europäischen Staaten so intensiv für das UNESCO-Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt einsetzen. Zusammen mit Frankreich gehört auch die Bundesrepublik Deutschland zu den ersten Befürwortern des Übereinkommens. Ich meine: Grund für die breite Unterstützung ist die Erkenntnis, dass neben gemeinsamen Werten gerade die Vielfalt der Ideen und Lebensweisen Europas Reichtum ausmachen. Wir leben heute in einem Europa, das tolerant und friedlich mit seinen nationalen, ethnischen und religiösen Unterschieden umgeht. Kulturelle Vielfalt ist auch ein Schlüssel zur europäischen Identität.

Wer ein Beispiel für gute, effektive Zusammenarbeit in einem erweiterten Europa sucht, kann bei den Verhandlungen in Paris fündig werden: Die 25 Mitgliedstaaten sprechen unter Vorsitz der luxemburgischen Ratspräsidentschaft und in enger Abstimmung mit Experten der Europäischen Kommission mit einer Stimme. Dank intensiver Abstimmung gemeinsamer Positionen haben wir wichtige Punkte – wie die deutlichen Bezüge auf Menschenrechte, Medienvielfalt und Zivilgesellschaft, sowie schlanke Verwaltungsstrukturen im Rahmen des künftigen Übereinkommens – mit mehr Gewicht in die Verhandlungen eingebracht und schließlich im Vertragstext veran-

kert. Das Europa der 25 hat in diesen komplexen und schwierigen Verhandlungen eine Bewährungsprobe bestanden.

Auch der Abstimmungsprozess in Deutschland verdient wegen seiner ungewöhnlich breiten Basis Erwähnung: Unter Federführung des Auswärtigen Amtes einigten sich Bundes- und Länderressorts in regelmäßigen Ressortbesprechungen auf Eckpunkte, die unsere Verhandlungslinie bestimmten. Die Zivilgesellschaft – Vertreter aus Wirtschaft, Politik und der Medien – wirkte über die von der Deutschen UNESCO-Kommission koordinierte Bundesweite Koalition zur kulturellen Vielfalt intensiv an den Beratungen des Textes mit. Hinweise aus der Zivilgesellschaft – etwa zur Technologieneutralität oder zur Rolle der Medien – wurden aufgegriffen und von deutscher Seite erfolgreich in die Verhandlungen eingebracht.

Die Vorarbeiten sind getan: Nun ist es an den 191 UNESCO Mitgliedstaaten, bei der 33. UNESCO-Generalkonferenz im Oktober 2005 zu entscheiden, ob sie den Globalisierungsprozess aktiv gestalten wollen. Mit dem „UNESCO-Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ liegt ein geeignetes Instrument zur Annahme vor.

Der Verfasser ist Leiter der Kultur- und Bildungsabteilung des Auswärtigen Amtes ■