

Kulturpolitik im Völkerrecht verankert

Das neue UNESCO-Übereinkommen zum Schutz der kulturellen Vielfalt

SABINE VON SCHORLEMER

Nach nur zweijähriger Verhandlungsdauer hat die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) am 20. Oktober 2005 auf ihrer 33. Generalkonferenz das Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Ausdrucksformen¹ mit überwältigender Mehrheit² verabschiedet. Das Übereinkommen soll Bedingungen schaffen, die innerhalb des geltenden Rechts zur Bewahrung der kulturellen Vielfalt beitragen. Dabei geht es um nicht weniger als die Frage nach den Möglichkeiten zur Bewahrung der kulturellen Vielfalt unter den Rahmenbedingungen von Globalisierung und Freihandel. Wie UNESCO-Generaldirektor Koïchiro Matsuura es formulierte, sind die neuen Normen auch ein Beitrag der UNESCO, die ›Spielregeln‹ der Globalisierung (neu) zu definieren.

Der Einsatz für die kulturelle Vielfalt ist als ein Teil des globalen Kampfes gegen die Homogenisierung und Kommerzialisierung der Kultur und für die Schaffung eines besseren Gleichgewichts zwischen Handel und Kultur anzusehen. Hintergrund ist ein Zielkonflikt zwischen einer ›marktnahen‹ Betrachtungsweise, die in kulturellen Dienstleistungen normale Waren sieht sowie den weltweiten Abbau von Handelsschranken anstrebt und der entgegengesetzten Sichtweise, welche die Doppelnatur kultureller Güter und Dienstleistungen (einerseits Wirtschaftsgut, andererseits öffentliches Kulturgut beziehungsweise Träger von Identitäten, Werten und Bedeutung) unterstreicht und auf Instrumente der Kulturförderung setzt.

Die UNESCO, deren Verfassung hervorhebt, daß die »weite Verbreitung von Kultur« für die Würde des Menschen unerlässlich ist,³ strebt an, einen Beitrag zur Beilegung dieses Zielkonflikts zu leisten. Mit dem neuen völkerrechtlichen Abkommen wird versucht, in Zeiten der weltweiten Globalisierung der dramatischen Nivellierung des kulturellen Angebots durch finanzstarke Kulturindustrien, vor allem aus den USA, entgegenzuwirken. Kulturelle Vielfalt ermöglicht Menschen nicht nur, kulturelle Erzeugnisse und Kunstformen anderer Länder und Kulturen kennenzulernen, sondern sie auch zu importieren und zu nutzen. So ist die Kulturwirtschaft inzwischen ein Produktionssektor mit hohen Wachstumsraten. Allein zwischen 1980 und 1998 hat sich das jährliche Handelsvolumen mit Druckerzeugnissen, Literatur, Musik, bildender Kunst, Kino, Fotografie, Radio, Fernsehen und Spielen vervierfacht – von 95 340 Millionen Dollar auf 387 972 Millionen Dollar – Tendenz steigend.⁴ Bei den auf dem Grundsatz der fortschreitenden Liberalisierung auch in Zukunft fortgesetzten Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) zum *Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)* sollen deshalb die Besonderheiten des Kulturbereichs angemessen berücksichtigt werden.

Die UNESCO sieht sich aber auch in besonderer Verantwortung für das reiche Kulturerbe zahlreicher Entwicklungsländer. In vielen nicht-europäischen Ländern und jenen Teilen der Welt, die an chronischer Armut leiden, ist das Bedürfnis zur Bewahrung der soziokulturellen Dimension besonders ausgeprägt. Ein reiches Kulturerbe wird hier in unlösbarem Zusammenhang mit der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes sowie der kulturellen Identität der Gesellschaft gesehen.⁵ Oft wird auch die Besorgnis geäußert, daß die soziale und kulturelle Wandlungsfähigkeit von Gesellschaften im Zeitalter rascher wirtschaftlicher Transformationsprozesse überfordert werden könnte, weswegen kulturelle Eigenheiten und Traditionen der Gesellschaften eines besonderen Schutzes bedürften.⁶

Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer, geb. 1959, lehrt Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und Internationale Beziehungen an der Technischen Universität Dresden. Sie war Mitglied der Expertenkommission zur Ausarbeitung des Übereinkommens und Mitglied der Deutschen Delegation zur 33. UNESCO-Generalkonferenz.



Im Kern geht es beim UNESCO-Übereinkommen um das Verhältnis zwischen ›Markt‹ und ›Staat‹ sowie um das Verhältnis zwischen Kulturindustrie und Kulturpolitik. Das neue Übereinkommen spiegelt die Entschlossenheit wider, nationale Kulturpolitiken und -maßnahmen zu legitimieren, damit diese künftig nicht als handelspolitisch unerwünschte Diskriminierung eingestuft werden. Darunter fallen steuerliche Maßnahmen, Quotenregelung bei Film, Fernsehen und Radio, Besitz von Kultureinrichtungen, Zuschüsse für Theater, Filmförderung, Unterhalt von Orchestern und ähnliches. Zugleich soll die internationale Kulturkooperation gefördert werden, um so den Erfordernissen des Schutzes und der Förderung der kulturellen Vielfalt Rechnung zu tragen.

Den UNESCO-Mitgliedstaaten gelang es im Laufe von nur ein paar Monaten, einen substantiellen Text zu erstellen, mit dem nicht nur in völkerrechtlicher Hinsicht Neuland betreten wird, sondern der auch wegweisend für die Sicherung eines vielfältigen Kulturangebots durch lokale, regionale und nationale Akteure im 21. Jahrhundert sein wird. Das ist Rekordzeit, verglichen mit anderen UN-Übereinkommen, die oft erst nach jahrelangen Verhandlungen zustande kommen.

Im folgenden soll gefragt werden, welche Umstände die rasche Verabschiedung des Übereinkommens zum Schutz der kulturellen Vielfalt ermöglichten. Dazu soll der Entstehungshintergrund des Abkommens, die Rolle der verschiedenen Akteure – Experten, Zivilgesellschaft, internationale Organisationen und Europäische Union – und die Inhalte des Übereinkommens skizziert sowie abschließend ein Ausblick gegeben werden.

Dabei wird deutlich werden, daß vor allem folgende fünf Faktoren zur raschen Verabschiedung des Übereinkommens beitrugen: erstens, der auf Konsens angelegte Vorentwurf der unabhängigen Experten; zweitens, die exzellente Federführung der UNESCO und der von ihr rigoros verfolgte enge Zeitplan; drittens, die straffe Verhandlungsführung des Vorsitzenden der Konferenz; viertens, die Flexibilität und konstruktive Mitarbeit der Entwicklungsländer und fünftens die erfolgreiche EU-Koordination.

Vorgeschichte

Im Anschluß an die Weltdekade für kulturelle Entwicklung (1988–1997) hatte der Aktionsplan der Stockholmer UNESCO-Weltkulturkonferenz von 1998 die an die Staaten gerichtete Empfehlung formuliert: für »die Auffassung zu werben, daß der Unterschied zwischen kulturellen Gütern und Dienstleistungen einerseits und sonstigen kommerziellen Gütern andererseits voll anerkannt wird und daß

jene entsprechend anders zu behandeln sind«. ⁷ Die Einsicht begann sich durchzusetzen, daß kulturelle Güter und Dienstleistungen »keine beliebigen Waren wie Kaffee, Schuhe oder leere Videokassetten sind«, ⁸ sondern »Träger von Identität, Wertvorstellungen und Sinngehalt«, wie es das neue Übereinkommen inzwischen in Art. 1 (g) prägnant formuliert. Im Anschluß an die Stockholmer Debatte wurde 1998 auf Initiative der kanadischen Kulturministerin das informelle Netzwerk der Kulturminister und -ministerinnen (International Network on Cultural Policy – INCP) gegründet, das derzeit 66 Teilnehmer hat. Obgleich eher als lockerer Zusammenschluß organisiert, wurde es zur treibenden Kraft für den Abschluß des Übereinkommens.

Nachdem der Europarat am 7. Dezember 2000 eine rechtlich nicht bindende Erklärung zur kulturellen Vielfalt angenommen hatte, in der die Bedeutung einer Kultur- und Medienpolitik als notwendige Ergänzung zur Handelspolitik hervorgehoben sowie die Rolle des öffentlichen Rundfunks für kulturelle Vielfalt betont worden war ⁹, gelang es den UNESCO-Mitgliedstaaten ein Jahr später, die *Allgemeine Erklärung zur kulturellen Vielfalt* ¹⁰ zu verabschieden. Parallel dazu wurde von den damals 188 Mitgliedstaaten ein Aktionsplan zur Umsetzung der in der Erklärung formulierten Grundsätze verabschiedet, der die Absicht der Mitgliedstaaten bekräftigte, sich künftig mit der Zweckmäßigkeit eines völkerrechtlichen Instruments zum Schutz der kulturellen Vielfalt zu befassen.

Auf seiner 166. Sitzung im April 2003 beschloß der UNESCO-Exekutivrat schließlich, die 32. Generalkonferenz möge über die Rechtsnatur des neuen Instruments und das weitere Vorgehen befinden. Im Ergebnis kam per Akklamation am 17. Oktober 2003 eine Resolution zustande, die den Generaldirektor aufforderte, einen vorläufigen Bericht und einen ersten Entwurf für ein Übereinkommen zum Schutz der »kulturellen Inhalte und künstlerischen Ausdrucksformen« zu erstellen. ¹¹ Es wurde somit grünes Licht für die Ausarbeitung eines rechtlich bindenden Abkommens gegeben, nachdem Formulierungsvorschläge der USA – deutlichere Bezugnahme auf Menschenrechte – berücksichtigt worden waren und so die Kontroverse mit Frankreich und anderen Mitgliedstaaten (vorübergehend) beigelegt werden konnte.

Der Vorentwurf

Es war die Entscheidung des UNESCO-Generaldirektors Matsuura im Dezember 2003, 15 *ad personam* bestellte Experten, darunter die Verfasserin, nach Paris einzuberufen und sie mit der Erstellung eines Vorentwurfs für ein Übereinkommen zu betrauen.

Nach gewissen Anlaufschwierigkeiten in der ersten Sitzung (17.–20. Dezember 2003) gewannen die Verhandlungen in der Folgezeit enorm an Schwung. Bereits auf der zweiten Expertensitzung vom 30. März bis 3. April 2004 zeichneten sich die Umrisse des späteren Übereinkommens ab. ¹² Im Juni 2004 konnte man dem UNESCO-Generaldirektor einen Textentwurf übergeben, den dieser im wesentlichen unverändert übernahm und einen Monat später, im Juli 2004, der Öffentlichkeit vorstellte: der sogenannte »Matsuura-Entwurf«. ¹³

Dieser in sechs Kapitel unterteilte Vorentwurf enthielt einen Text mit Präambel, 34 Artikeln sowie vier Anhängen. Nicht nur was die Gliederung, sondern auch was den Inhalt angeht, wies der Vorentwurf der unabhängigen Experten bereits große Ähnlichkeit mit dem endgültigen Text auf. Allerdings wurden in den anschließenden Regierungsverhandlungen noch verschiedene Bestimmungen modifiziert oder auch gestrichen. ¹⁴

Als wichtigste Eckpfeiler des künftigen Übereinkommens wurden formuliert:

- die Anerkennung der Bestimmungen zum *Menschenrechtsschutz*, einschließlich der persönlichen Freiheit zur Wahl der künstlerisch-

kulturellen Ausdrucksform sowie dem Recht auf freien Zugang zu und Teilhabe an Kultur;

- die Anerkennung der *Doppelnatur* von Kulturgütern und -dienstleistungen, die zum einen »Handelsware« und zum anderen Träger von Identität, Wertvorstellungen und Sinngehalten sind;
- das Recht aller Staaten auf eine *eigenständige Kulturpolitik*, damit die Regierungen aktiv ihre Verantwortung zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt wahrnehmen;
- die Verpflichtung zur *internationalen Kooperation* mit verbindlichen Regelungen für den Austausch von kulturellen Erzeugnissen, mit dem Ziel, einen umfassenderen und ausgewogeneren Kulturaustausch zwischen den Ländern zu fördern und tragfähige Märkte zu entwickeln;
- *Vorzugsbehandlung* für Künstler und andere Kunstschaffende sowie für Kulturgüter und Dienstleistungen aus Entwicklungsländern;
- die Entwicklung von *innovativen Partnerschaften* zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor;
- ein Mechanismus zur *Beobachtung* der weltweiten Situation der kulturellen Vielfalt;
- die Betonung der Rolle der *Zivilgesellschaft*;
- ein verbindlicher *Streitschlichtungsmechanismus*.

Die Experten hatten auch vorgeschlagen, den Titel des Übereinkommens »Protection of Cultural Contents and Artistic Expressions« um die Komponente der Förderung (promotion) zu erweitern, woran insbesondere den Entwicklungsländern gelegen war. Zugleich wurde eine Konzentration auf jene kulturellen Erzeugnisse vorgenommen, deren Behandlung sich im Konflikt mit dem GATT und GATS-Recht befindet (cultural expressions). So lautet der auch von den Regierungen gebilligte Expertenvorschlag »Protection and Promotion of Cultural Expressions«.

Die Reaktion auf den (von der unabhängigen Expertengruppe erstellten) »Matsuura-Entwurf« auf der ersten, im September 2004 einberufenen Regierungskonferenz in Paris war positiv. Die Staatenvertreter bezeichneten die Vorarbeiten durchweg als eine gute, ja sehr gute Arbeitsgrundlage, was in der Fachwelt nicht zu Unrecht als »Mirakel« bezeichnet wurde. ¹⁵ Wie die Erfahrung zeigt, verschwinden nicht wenige von Experten erstellte Texte nach angemessener Würdigung in den Tiefen der Schubladen, oder die Regierungen sind unzufrieden und lassen eigene Entwürfe anfertigen. Hier jedoch konnten die Regierungsverhandlungen auf einem brauchbaren Rechtstext aufbauen.

Die Mitwirkung Deutschlands

Das Zustandekommen des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz der kulturellen Vielfalt wäre in der Kürze der Zeit ohne die enge deutsch-französische Zusammenarbeit kaum denkbar gewesen. Bundeskanzler Gerhard Schröder und Staatspräsident Jacques Chirac hatten sich in ihrer gemeinsamen Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags im Januar 2003 für ein verbindliches Rechtsinstrument der UNESCO zum Schutz der kulturellen Vielfalt ausgesprochen und damit das Kodifikationsprojekt zur »Chefsache« erklärt. Ein Dreivierteljahr später, im Herbst 2003, waren es diese beiden Länder, die einen entsprechenden Antrag an den UNESCO-Exekutivrat miteinbrachten.

Der deutschen Grundposition entspricht es, die Gestaltungsmöglichkeiten der öffentlichen Kulturpolitik mit allen Instrumenten und Mechanismen auch im Rahmen der wirtschaftlichen Liberalisierung zu erhalten, da nur so die Vielfalt der Kulturlandschaften zu garantieren sei. ¹⁶ Auf der 32. Generalkonferenz im Jahr 2003 hatte der deutsche Vertreter, Botschafter Hans-Heinrich Wrede, darauf hingewiesen, daß in Deutschland ein breiter Konsens zwischen Regierung, Parlament und Zivilgesellschaft bestehe, dem Staat eine besondere Verantwor-

tung für die sensiblen Bereiche von Kultur und Bildung zuzubilligen. Auch der am 23. September 2004, also mit Beginn der UNESCO-Verhandlungen auf Regierungsebene, gefaßte Plenarbeschuß des Deutschen Bundestages¹⁷ brachte zum Ausdruck, daß der Erhalt des kulturpolitischen Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten angesichts des fortschreitenden Liberalisierungsdrucks und der zunehmenden Globalisierung eine vorrangige Aufgabe sein müsse. Ausdrücklich wurde hervorgehoben, daß die UNESCO das geeignete Forum sei, um die zur Wahrung und Förderung der kulturellen Vielfalt erforderlichen Maßnahmen zu behandeln.

Unter der Federführung des Auswärtigen Amtes wurden mit Beginn der Regierungsverhandlungen im September 2004 mehrere Ressortbesprechungen mit den beteiligten Ministerien durchgeführt. Diese eröffneten die Möglichkeit, unter Teilnahme von Delegationsmitgliedern, Einzelheiten der deutschen Verhandlungsposition zu besprechen und trugen entscheidend zur konstruktiven Verhandlungslinie der deutschen Delegation in Paris bei.

Dort gelang es ihr, überraschend durchsetzungsstark zu operieren. Die personelle Kontinuität¹⁸ mag sich dabei als Vorteil erwiesen haben. So konnten sogar jene deutschen Positionen in die letzte Fassung des Übereinkommens eingebracht werden, die einer Mehrheit von UNESCO-Mitgliedstaaten nur schwer zu vermitteln waren. Dazu gehören: die Relevanz öffentlicher Kultureinrichtungen – insbesondere öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten –, die Bedeutung der Medienvielfalt, freiwillige Beiträge statt Pflichtbeiträge zu den von einer Mehrheit der Staaten gewünschten Fonds sowie der Erhalt eines Streitschlichtungssystems. Auch die Bezugnahme des Übereinkommens auf das Individuum schützende Menschenrechte im Gegensatz zu der von vielen Staaten (auch einigen EU-Staaten) favorisierten Bezugnahme auf Gruppenrechte gehört zu den erfolgreich durchgesetzten Petita der deutschen Verhandlungsposition.

Beratungen mit internationalen Organisationen

Der Konsultationsprozeß mit internationalen, vor allem aber nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) zählt inzwischen zu den maßgeblichen Faktoren für den Erfolg völkerrechtlicher Kodifikationsarbeiten. Im Fall des neuen Übereinkommens wurde eine Koordinierung mit anderen Organisationen auch deshalb erforderlich, weil hier ein programmatischer Zielkonflikt zwischen den Bestimmungen des neuen UNESCO-Abkommens und den auf Handelsliberalisierung zielenden Rechtsvorschriften besteht.

Die 32. UNESCO-Generalkonferenz im Herbst 2003 hatte deshalb Generaldirektor Matsuura aufgefordert, im Prozeß der Ausarbeitung die Abstimmung mit der Welthandelsorganisation (WTO), der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) und der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) zu suchen. Nachdem der im Juli 2004 vorgelegte ›Matsuura-Vorentwurf‹ von der ersten Regierungskonferenz im September 2004 gebilligt worden war, wurde dieser der WTO mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet.

Die WTO-Stellungnahme erfolgte, später als erwartet, erst am 17. Januar 2005. Im Ergebnis beschränkte man sich auf die Wiedergabe der Positionen einer informellen Diskussion der Delegationsleiter, die bereits am 11. November 2004 im Beisein der UNESCO-Vertreterin Kátérina Stenou stattgefunden hatte.¹⁹ Es wurde der Wunsch, insbesondere der nichteuropäischen Staaten, sichtbar, keinen neuen formellen Überprüfungsmechanismus zu etablieren, da man befürchtete, ansonsten die Arbeitsbelastung der laufenden Welthandelsrunde (Doha-Runde) nicht mehr zu bewältigen. Die an der Beratung teilnehmenden Delegierten machten deutlich, daß die Verantwortung für die Verhandlungen bei der UNESCO liege. Es sei im Prinzip Aufgabe der Mitgliedstaaten, ihre Verhandlungspositionen auf nationaler Ebene

zu koordinieren, um sicherzustellen, daß das geplante Übereinkommen nicht in Konflikt mit WTO-Recht trete. Daneben drückten einige Delegationen auch Bedenken zu einigen Passagen des ›Matsuura-Entwurfs‹ aus, insbesondere zu den Definitionen, zu den später gestrichenen Schutzmaßnahmen in Dringlichkeitsfällen, zu den Mechanismen der internationalen Koordination und Konsultation, zum Verhältnis des Übereinkommens zu anderen Abkommen sowie zum Streitschlichtungsmechanismus. Für den Fortgang der Pariser Regierungsverhandlungen bedeutete dies, daß man sich zwar des problematischen Verhältnisses zwischen WTO-Regelungen und UNESCO-Bestimmungen bewußt war. Zugleich wuchs jedoch die Zuversicht der Beteiligten, daß die Probleme nicht unüberwindbar seien.

Die Regierungskonferenzen

Die erste Regierungskonferenz fand vom 20. bis 24. September 2004 unter der Teilnahme von rund 550 Experten aus 132 Mitgliedstaaten in Paris statt. Anwesend waren des weiteren Vertreter des Heiligen Stuhles und Palästinas, von neun internationalen Organisationen (unter anderem UNCTAD, WIPO, UN Permanent Forum on Indigenous Peoples, Europarat, Europäische Gemeinschaft) sowie von 20 NGOs. Verhandlungsgegenstand war der ›Matsuura-Entwurf‹. Für die gesamte Konferenzdauer wurde ein aus dem Vorsitzenden des Plenums, des Südafrikaners, Kader Asmal, und Vertretern aus Litauen, der Republik Korea, Tunesien und St. Lucia bestehendes ›Bureau‹ gebildet. Als Rapporteur fungierte der Kanadier, Artur Wilczynski. Außerdem wurde ein Ausschuß für die Ausarbeitung des Textes eingerichtet. Zum Vorsitzenden des 24 Mitglieder umfassenden Gremiums wurde der Finne Jukka Liedes gewählt. Zusammen mit der Annahme einer Verfahrensordnung²⁰ waren somit die Grundlagen für die beiden Folgekonferenzen gelegt. Diese sollten dem ehrgeizigen Zeitplan der UNESCO zufolge im Jahr 2005 jeweils zweiwöchig stattfinden, um sicherzustellen, daß das Übereinkommen als Ganzes bereits im Herbst 2005 von der UNESCO-Generalkonferenz verabschiedet werden könne.

Die zweite Regierungskonferenz fand vom 31. Januar bis 11. Februar 2005 statt und verlief deutlich kontroverser. Die extreme Verwässerungs- und Verzögerungstaktik²¹ der amerikanischen Delegation hatte im Ergebnis den völligen Zusammenbruch der Tätigkeit des Redaktionsausschusses unter der leider nicht so erfolgreichen Verhandlungsführung des Vorsitzenden Liedes zur Folge. Auch war von Druck zu hören, den die das Übereinkommen kategorisch ablehnenden USA auf Generaldirektor Matsuura ausübten. Schlimme Befürchtungen kamen auf: Würde es den USA gelingen, eine Mehrzahl von Staaten auf ihre Seite zu ziehen und den Verhandlungsprozeß dauerhaft zu blockieren? Waren sie gar deswegen nach knapp 19 Jahren der Abwesenheit (1985–2003) in die UNESCO zurückgekehrt? Tatsächlich konnte das vorgesehene Arbeitspensum, die Erstellung eines redigierten Entwurfstextes, nicht erledigt werden. Die Regierungskonferenz beschloß daher außerplanmäßig, dem Vorsitzenden Asmal das Mandat zu erteilen, den Entwurf in der darauffolgenden sitzungsfreien Zeit fertigzustellen. Mit Unterstützung der UNESCO-Führungsebene gelang es in einem großen Kraftakt, am Heimatort des Vorsitzenden im südafrikanischen Kapstadt, einen solchen Text zu erstellen. Dieses, im folgenden als ›Capetown-Draft‹ betitelte Dokument war zweifelsohne die Voraussetzung für den erfolgreichen weiteren Verlauf des Kodifikationsprojekts.

Auf der dritten Regierungskonferenz vom 23. Mai bis 3. Juni 2005 in Paris wurde der Textentwurf in seine endgültige Form gebracht. Alle Parteien waren dabei zu großen Kompromissen bereit gewesen. So konnte sogar hinsichtlich strittiger Fragen wie denen des Fonds, der Präferenzbehandlung für Entwicklungsländer und der Streitschlichtung ein breiter Konsens gefunden werden. Ein Artikel war für den

Ausgang der Konferenz von entscheidender Bedeutung: Art. 20, vormals Art. 19, des Entwurfs war mit der umstrittenste²² des ganzen Textes, weil er das Verhältnis des neuen Übereinkommens zu anderen Völkerrechtsverträgen festlegt. Buchstäblich in letzter Minute gelang es, auf der Grundlage eines Kompromißvorschlags von Andorra einen konsensfähigen Wortlaut zu finden.

Mit dem Argument, insbesondere Art. 20 Ziff. 1 habe zur Folge, daß alle anderen Verträge dem UNESCO-Übereinkommen untergeordnet würden, hatten die USA im Vorfeld zu erreichen versucht, daß der UNESCO-Generalkonferenz im Oktober 2005 ein kürzerer Alternativtext vorgelegt werden würde. Damit hatte die amerikanische Delegation zwar keinen Erfolg, doch während der letzten 48 Stunden der Verhandlungen auf der dritten Regierungskonferenz hatten die Delegationen von Argentinien, Australien, Chile, Israel, Japan, Neuseeland und der Türkei offenbar unter dem Eindruck der schwelenden Kontroverse mit den USA kurzfristig Weisungen aus ihren Hauptstädten erhalten, ihrerseits ebenfalls Vorbehalte gegen Art. 20 einzulegen. Zum Konferenzende, dem man mit höchster Spannung entgegensah, hatten die USA ihrerseits einen Vorbehalt gegenüber dem gesamten Vertragstext eingelegt und zudem eine bedauerlicherweise aggressiv gehaltene abschließende Stellungnahme abgegeben. Darin kritisierten sie vehement die Vorgehensweise des Vorsitzenden Asmal und konstatierten, daß der am 30. Juni 2005 verabschiedete Textentwurf das Mandat der UNESCO überschreite. Die Beteiligung der Europäischen Kommission an den Verhandlungen wurde als Beleg für diese Argumentation herangezogen. Auf der anderen Seite verließ die amerikanische Delegation ihrer Hoffnung Ausdruck, daß es noch eine Möglichkeit gebe, »ein der UNESCO würdiges Konsensübereinkommen zu erreichen«. Damit war der Nährboden für die in den folgenden Wochen stattfindende – letztlich jedoch erfolglose – Kampagne zur Neueröffnung der Verhandlungen, insbesondere der Streichung von Art. 20, und zur Verwässerung des Übereinkommens geschaffen.

Die Rolle der Zivilgesellschaft

NGOs hatten zunächst keinen Zutritt zu den vom Dezember 2003 bis Juni 2004 stattfindenden Sitzungen der am »Matsura-Entwurf« arbeitenden Expertinnen und Experten. Seitens der UNESCO war damals das Bestreben erkennbar, die unabhängigen Experten gegenüber der Öffentlichkeit »abzuschirmen« und in Ruhe arbeiten zu lassen. Das sollte sich mit Beginn der Sitzungen der Regierungsexperten ab September 2004 ändern. Die Führungsspitze der UNESCO legte nunmehr großen Wert auf die Einbeziehung von NGOs und Vertretern der Zivilgesellschaft. Auf der Grundlage der Entscheidung des UNESCO-Exekutivrats²³ waren zahlreiche Einladungen als Beobachter der Konferenz ausgesprochen worden.²⁴

Trotz eines Mehrheitsbeschlusses der Mitgliedstaaten, die Sprecher der NGOs zu Wort kommen zu lassen, hatten diese Mühe, sich gegen die stellenweise allzu dominante Verhandlungsführung des Vorsitzenden Asmal durchzusetzen. Ihre Beschwerden teilten sie Asmal in einem offenen Brief vom 1. Februar 2005 mit.²⁵ Den NGO-Vertretern wurde dank der Unterstützung des UNESCO-Sekretariats schließlich eine Redezeit von zehn bis 15 Minuten am Ende der jeweiligen Verhandlungstage zugestanden. Zu beobachten war, daß die NGOs sich in bezug auf die ihnen gestatteten Interventionen sehr zurückhielten und als Ergebnis von täglichen Koordinierungssitzungen mehrere Interventionen in der Person eines Sprechers bündelten. Viele NGO-Vertreter empfanden die Stellungnahmen jedoch als zu kurz, zumal ihnen am Ende eines langen Tages nur selten die volle Aufmerksamkeit der anwesenden Delegationen zuteil wurde.

Hinsichtlich der Problematik der kulturellen Vielfalt bestand in den Grundeinschätzungen der NGO-Vertreter ein recht breiter Konsens. Dies hing auch mit dem hohen Niveau der internationalen, zivilge-

sellschaftlichen Diskussionen zusammen. Negativ zu Buche schlug allerdings, daß nur wenige Vertreter von NGOs aus Ländern des Südens anwesend waren. Keine Einigung gab es innerhalb der NGO-Gemeinde bei der Frage der Stärkung der Urheberrechte. Obgleich der internationale Handel mit Lizenzen einen deutlichen Bezug zu kulturellen Ausdrucksformen aufweist, wurde diese Frage schließlich auch in den zwischenstaatlichen Verhandlungen ausgespart.²⁶ Im Anschluß an den auf der dritten Regierungskonferenz erstellten Text vom 3. Juni 2005 wurde von NGO-Seite folglich zum Teil Bedauern geäußert, daß dieser die individuellen Rechte von Kulturschaffenden und Künstlern, vor allem geistige Eigentumsrechte und die Anerkennung ihres rechtlichen Status, zu wenig berücksichtige.²⁷

Weltweit wurden zur Unterstützung des Kodifikationsprojekts über 30 nationale Koalitionen zur kulturellen Vielfalt gegründet,²⁸ darunter auf deutscher Seite die von der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK) initiierte »Bundesweite Koalition für Kulturelle Vielfalt«, die in mehreren Sitzungen den gesamten Prozeß der Erarbeitung des Übereinkommens begleitete.²⁹ Auf diese Weise wurde Künstlern, Wissenschaftlern, Politikern, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Kulturverbänden und anderen Interessengruppen ein Forum für kritische Diskussionen und Kommentare gegeben.³⁰ Ein kulturpolitischer Argumentationsleitfaden aus Sicht der nationalen Akteure wurde erstellt, der die zentralen Ziele der Koalition hervorhob.³¹ Seitens der DUK wurde festgestellt, daß die Kooperation von Zivilgesellschaft, Parlament, Regierungsexperten und verantwortlichen Ressorts in Deutschland als »beispielhaft« angesehen werden könne.³²

Seit September 2004 wirkt die »Bundesweite Koalition für Kulturelle Vielfalt« außerdem in dem von der französischen und kanadischen Koalition koordinierten internationalen Liaisonkomitee der verschiedenen Koalitionen für Kulturelle Vielfalt mit. Auch ein Zusammenschluß nationaler Netzwerke ist zu beobachten: so haben sich im April 2005 die Koalitionen unter anderem aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, die Slowakei und Spanien zu einer neuen Allianz zusammengeschlossen. Diese Allianz Europäischer Koalitionen für Kulturelle Vielfalt (European Coalitions for Cultural Diversity) haben sich zum Ziel gesetzt, europäische Einrichtungen und Regierungen in Fragen der kulturellen Vielfalt zu beraten.

Die Rolle der EU

Die Europäische Union spielte schon im Vorfeld der Ausarbeitung des Übereinkommens eine Rolle. Bereits im Jahr 2003 hat die Europäische Kommission in einer Mitteilung die Frage der Schaffung eines internationalen Instruments für die kulturelle Vielfalt aufgegriffen und festgestellt, daß die Entwicklung eines solchen wichtig und sinnvoll sei.³³ Die von der Kommission vorgeschlagene Einrichtung einer Beobachtungsstelle auf europäischer Ebene wurde jedoch nicht verwirklicht.

Seit dem Abschluß der Vorarbeiten durch die unabhängigen Experten im Juni 2004 hatte die Europäische Union und ihre 25 Mitgliedstaaten den Ausarbeitungsprozeß kritisch-konstruktiv verfolgt. Der »Matsura-Entwurf« wurde von der EU als gute Arbeitsgrundlage bezeichnet, und es wurde deutlich gemacht, daß man diesem seitens der EU höchste Bedeutung beimesse.³⁴

Was die Frage der aktiven Mitwirkung der EU vor Ort angeht, so war auf der ersten Regierungskonferenz im September 2004 die Kommission lediglich als Beobachter einer »Regionalorganisation« zugelassen. Zu einer wie auch immer gearteten Mitwirkung von Präsidentschaft und Kommission an den Regierungsverhandlungen kam es nicht. Dies wurde von der deutschen Politik zunächst auch nicht als wünschenswert angesehen. Der Deutsche Bundestag hatte in seinem Beschluß zur »Schaffung eines internationalen Instruments zum Schutz der kulturellen Vielfalt« vom September 2004³⁵ noch aus-

drücklich darauf hingewiesen, daß man zwar eine Abstimmung der europäischen Interessen bei den Verhandlungen in der UNESCO als förderlich erachte, die Erteilung eines Mandats an die Kommission durch den Rat der EU in Anbetracht der subsidiären Kompetenzen der EU im Kulturbereich jedoch »nicht gerechtfertigt« sei. Ausdrücklich wurde die Bundesregierung aufgefordert, »das nationale Verhandlungsmandat voll beizubehalten«.³⁶

Selbst für Experten verhältnismäßig überraschend war deshalb der am 15. November 2004 auf einer Sitzung der EU-Vertreter in Paris gefaßte Beschluß, die nationalen Stellungnahmen der 25 Mitgliedstaaten, deren Eingang an jenem Tag erwartet wurde, zu einer gemeinsamen Stellungnahme der EU zu bündeln. Zur gleichen Zeit beschloß der EU-Ministerrat für Bildung und Kultur auf seiner Sitzung am 15. und 16. November 2004, der Europäischen Kommission im Namen der Europäischen Gemeinschaft ein Mandat für Verhandlungen im Rahmen des Übereinkommens zu erteilen. Wie das für Bildung und Kultur zuständige Kommissionsmitglied, Viviane Reding, erklärte, werde dieses Mandat der Union erlauben, »bei den Verhandlungen in der UNESCO ihr ganzes Gewicht einzusetzen«.³⁷ Damit war die Grundlage dafür geschaffen, daß die Europäische Kommission nunmehr im Namen der Europäischen Gemeinschaft an den Verhandlungen in der UNESCO teilnehmen konnte. Um das Vorgehen der EU bei den Regierungsverhandlungen in Paris zu koordinieren, wurde am 28. Januar 2005 ein Verhaltenskodex zwischen dem Ministerrat, den Mitgliedstaaten und der Kommission vereinbart,³⁸ der ein arbeitsteiliges Vorgehen zwischen EU-Präsidentschaft und Kommission vorsah.

Aufgrund dieser Vereinbarung setzte mit der zweiten Regierungskonferenz im Januar 2005 ein intensiver EU-Konsultationsprozeß ein, in dessen Verlauf sich die Zusammenarbeit der EU-Partner zunehmend verbesserte. Dies war nach gewissen Anlaufschwierigkeiten, die vor allem die angemessene Vertretung der nationalen Interessen aller Delegationsmitglieder betraf, bereits bei der dritten Regierungskonferenz (Mai/Juni 2005) der Fall. Der luxemburgischen Präsidentschaft gelang es, Seite an Seite mit Vertretern der Kommission, die Interessen der 25 Staaten angemessen zu Gehör zu bringen. Im Ergebnis vermochte die EU nicht nur mit einer Stimme zu sprechen und gemeinsam abzustimmen, sondern dieser Stimme auch mehr Gewicht zu verleihen, als dies im Wege der einzelstaatlichen Repräsentation möglich gewesen wäre. Einen Fehlschlag mußte die Europäische Kommission allerdings hinnehmen, als sie unabgestimmt einen Vorstoß zur Einfügung einer sogenannten »disconnection clause« in den Vertragstext unternahm. Diese sollte, ausgehend von dem der Kommission vom Rat erteilten Mandat, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts innerhalb der EU vor den Bestimmungen des Übereinkommens garantieren, wurde aber von den EU-Partnern, darunter auch Deutschland, mehrheitlich abgelehnt.

Für die UNESCO und ihre Mitgliedstaaten war die Vertretung der europäischen Staaten durch Präsidentschaft und Rat ein Novum. Die so erfolgte Rationalisierung der Verhandlungsführung brachte eine nicht unbeträchtliche Zeitersparnis mit sich. Dennoch wurde der freiwillige Verzicht der 25 europäischen Delegationen auf eigene Stellungnahmen im Plenum sowie die aktive Mitwirkung der Kommission im Konferenzplenum von einigen mit einem gewissen »Kopfschütteln« quittiert. Da machte auch der Vorsitzende Asmal keine Ausnahme, pflegte er doch stets die EU-Präsidentschaft als einzelnen Staat (Luxemburg) aufzurufen und bei Abstimmungen gelegentlich (irrtümlich) auch nur als eine Stimme zu zählen.

Im Ergebnis läßt sich festhalten, daß der loyale Einsatz insbesondere der Kommission Seite an Seite mit der Präsidentschaft und den EU-Partnern, dem Zustandekommen des von den europäischen Staaten gewünschten Verhandlungsergebnisses zuträglich war. Dabei erfolgte der Einsatz der EU, insbesondere der Kommission, für das Zustandekommen des neuen Übereinkommens durchaus nicht uneigennützig.

Im Ergebnis gestatteten die UNESCO-Mitgliedstaaten die Einfügung einer Klausel in den Vertragstext (Art. 27 Abs. 3), die es der Europäischen Gemeinschaft ermöglicht, das Übereinkommen zu ratifizieren und somit selbst Vertragspartner zu werden. Damit konnte die Kommission ihr von Anfang an verfolgtes Ziel, künftig auch auf kulturellem Sektor eine tragende Rolle zu spielen, verwirklichen.

Die Annahme des Übereinkommens

Im Anschluß an die dritte Regierungskonferenz im Juni 2005 änderte sich der Fokus. Obwohl die USA keinen Hehl aus ihrem Widerstand gegen das geplante Übereinkommen machten, ging die überwältigende Mehrheit der Regierungen davon aus, daß sich nunmehr die gesamten Anstrengungen auf die geplante Annahme des Vertragstextes auf der vom 3. bis 21. Oktober 2005 stattfindenden 33. UNESCO-Generalkonferenz richten müßten. Jegliche Form der Neuverhandlungen, darüber waren sich auch jene Künstler, Autoren und andere Kulturschaffende sowie Experten einig, die den Entwurf als noch »nicht perfekt« ansahen, würde nur einen schwächeren Text hervorbringen. Ziel der EU war es daher, auf der Generalkonferenz eine Wiederaufnahme der Verhandlungen zu vermeiden und eine Beratung mit anschließender Verabschiedung der vorhandenen Textfassung mit größtmöglicher Mehrheit, zumindest aber mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit der 191 Mitgliedstaaten, zu erreichen.

Die USA hingegen nutzen die Zeit zwischen der Textannahme im Juni 2005 und dem Beginn der Generalkonferenz, um Druck auf Mitgliedstaaten auszuüben, sich der Stimme zu enthalten und neu zu verhandeln. Auf dem auf ihr Drängen vom WTO-Generaldirektor anberaumten informellen Treffen der WTO zur Behandlung des Übereinkommens am 25. August 2005 in Genf konnte nur mit Mühe eine an die Adresse der UNESCO gerichtete kritische Stellungnahme der WTO verhindert werden. Bereits sechs Wochen zuvor, am 30. Juni 2005, also kurz vor Abschluß der dritten Regierungskonferenz in Paris, hatten einige WTO-Mitgliedstaaten, unter ihnen ebenfalls die USA, ihrem Unmut darüber Ausdruck verliehen, daß auf dem Gebiet der audiovisuellen Dienste nicht länger vorbehaltlos Liberalisierungsverhandlungen geführt würden. Die Versuche einiger Verhandlungspartner, »einen *A-priori*-Ausschluß solch eines wichtigen Sektors zu schaffen«, stünden im Widerspruch zu den WTO-Verhandlungsleitlinien, hieß es in einer gemeinsamen Stellungnahme von China, Hongkong, Japan, Mexiko, Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu sowie den USA an den GATS-Rat.³⁹ Schließlich machte der amerikanische Vertreter erneut den Widerstand seiner Regierung in der Sitzung des UNESCO-Exekutivrats am 20. September 2005 deutlich, nicht ohne darauf hinzuweisen, daß angesichts der mit dem aktuellen Kodifikationsprojekt gemachten Erfahrungen künftige normsetzende Aktivitäten der UNESCO nicht mehr aus dem ordentlichen Haushalt der Organisation finanziert werden sollten.

Die amerikanischen Bedenken konzentrierten sich in der Schlußphase argumentativ darauf, das Übereinkommen könnte sich als Handelshemmnis erweisen und überdies Menschenrechtsverletzungen ermöglichen. Zudem habe man nicht genug Zeit für zwischenstaatliche Verhandlungen gehabt. Außenministerin Condoleezza Rice hatte noch während der Generalkonferenz persönlich bei dem französischen Staatspräsidenten in Paris und dem britischen Außenminister in London interveniert. Vergeblich: in der entscheidenden Abstimmung in der UNESCO-Kulturkommission am 17. Oktober 2005, auf der der Tagesordnungspunkt verhandelt wurde, stimmten 151 der 191 UNESCO-Mitgliedstaaten für den Entwurf, lediglich die USA und Israel dagegen, bei Enthaltungen von Australien und Kiribati. Die von den USA geforderten Einzelabstimmungen über rund 28 Änderungsanträge am Vertragstext wurden allesamt mit großer Mehrheit abgelehnt. Im Plenum der Generalkonferenz wurde das einhellige Votum

drei Tage später, am 20. Oktober 2005, mit 148 gegen zwei Nein-Stimmen (USA und Israel) und vier Enthaltungen erneut bestätigt. Der Schlußabstimmung in Paris war eine ausführliche Debatte vorausgegangen. Mehrere Regionalgruppen (EU, G-77 plus China, lateinamerikanische und afrikanische Gruppe) sowie eine überwältigende Zahl von Delegationen hatten sich für die Annahme des Vertragsentwurfs ohne jede Änderung ausgesprochen. Die EU-Präsidentschaft Großbritannien hob hervor, das Übereinkommen stehe im Einklang mit internationalem Recht und im übrigen sei man bis buchstäblich zur letzten Sekunde im Dialog mit den USA geblieben. Selbst Japan, das im Vorfeld Bedenken geäußert hatte, erteilte bei der Schlußabstimmung seine Zustimmung zum Übereinkommen, nachdem zuvor eine nichtbindende Resolution eingebracht werden konnte, welche den kulturellen Kontext des Übereinkommens unterstrich und betonte, daß diese im Einklang mit den Grundsätzen der UNESCO-Verfassung umzusetzen sei. Damit war ein Meisterstück der multilateralen Diplomatie gelungen: selbst Regierungen, die offensichtlich große Schwierigkeiten mit dem Vertragstext hatten, stimmten im Ergebnis für seine Annahme.

Inhalt des Übereinkommens

Mit der Annahme des Übereinkommens wird ›Kultur‹ als eine besondere Materie des Völkerrechts erstmals kodifiziert. Das bereits als ›Magna Charta der internationalen Kulturpolitik‹ oder als ›neues Grundgesetz für Kultur‹ (EU-Präsidentschaft) betitelte neue Übereinkommen ist zweifelsohne ein grundlegendes Instrument der Kulturförderung und bietet in vielerlei Hinsicht innovative Ansätze. Es betont den Eigenwert der Kultur und verankert die Möglichkeit, diese von radikaler Wirtschaftsliberalisierung auszunehmen.

Erstmals wird rechtlich verbindlich anerkannt, daß kulturelle Güter und Dienstleistungen sowohl kulturellen als auch kommerziellen Wert besitzen. Zugleich wird das souveräne Recht der Staaten statuiert, Maßnahmen zur Unterstützung der kulturellen Vielfalt zu ergreifen (Art. 6), einschließlich regulatorischer und finanzieller Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Unterstützung öffentlicher Einrichtungen und Künstler. Angesichts des fortschreitenden Liberalisierungs- und De-regulierungsdrucks durch die Globalisierung ist die in dem Übereinkommen verankerte Bewahrung und die ausdrückliche Legitimierung der kulturpolitischen Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten zweifellos eine »wesentliche kulturelle Säule für das internationale Steuerungs- und Regelsystem«.⁴⁰

Nicht nur im Hinblick auf die Teilnahme der Zivilgesellschaft (Art. 11), sondern auch in bezug auf die Möglichkeiten internationaler Kulturkooperation (Art. 12ff.) enthält das Übereinkommen einige interessante Ansätze. Gefördert werden sollen der Dialog, Partnerschaften aller Art sowie der Gebrauch neuer Technologien. Die Kulturindustrie soll gestärkt, Künstler unterstützt sowie ein besserer Zugang zu globalen Märkten und internationalen Distributionsnetzwerken ermöglicht werden. Innerhalb des vorhandenen institutionellen und rechtlichen Rahmens soll es eine Präferenzbehandlung von Künstlern und anderen Kulturschaffenden sowie kulturellen Gütern und Dienstleistungen aus den Entwicklungsländern geben (Art. 16). Im Falle einer »ernsthaften Bedrohung« der kulturellen Ausdrucksformen sollen die Parteien zusammenarbeiten, um sich gegenseitig zu unterstützen (Art. 17 in Verbindung mit Art. 8).

Positiv zu Buche schlägt auch der Umstand, daß, entgegen den Bestrebungen einiger Delegationen, im Ergebnis ein Streitschlichtungssystem beibehalten werden konnte, das auf Initiative nur einer Konfliktpartei eingeleitet werden kann (Art. 25). Das Ergebnis der Schlichtung soll in gutem Glauben berücksichtigt werden, es sei denn, ein Staat erklärt zum Zeitpunkt des Beitritts oder der Ratifizierung etwas anderes (opting out). Das entspricht nicht der Maximalposition der

unabhängigen Experten, die die Möglichkeit der Anrufung des IGH oder eine Schiedsgerichtsbarkeit vorgesehen hatten, ist aber immer noch besser als die bis zuletzt drohende Streichung des gesamten Artikels.

Der Anwendungsbereich des Übereinkommens ist begrenzt auf jene Maßnahmen, die eine direkte, unmittelbare Wirkung auf kulturelle Ausdrucksformen haben (Art. 3). Kritisch anzumerken ist, daß, während das ›Recht‹ der Staaten zur Entwicklung und Umsetzung eigener Kulturpolitiken klar verankert ist, das Verpflichtungsniveau des Übereinkommens insgesamt niedrig ist. Die überwiegende Zahl der Bestimmungen ist ›weich‹ formuliert. Dies gilt auch für den Aufbau kultureller Kapazitäten und kreativer Industrien; auch hier (Art. 14) heißt es lediglich ›sich bemühen/danach streben‹ (shall endeavour). Auf der anderen Seite ist positiv hervorzuheben, daß rechtliche Kernbereiche, wie etwa die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, nicht zur Disposition gestellt wurden (vgl. Art. 2 Ziff. 1). Menschenrechte und Grundfreiheiten sind eine unantastbare Grenze für die Kulturpolitik der Staaten, was verhindert, daß menschenrechtswidrige Kulturbräuche und -traditionen als ›kulturelle Ausdrucksform‹ unter den Schutz des Übereinkommens fallen.

Zentrale Bedeutung ist dem während der Verhandlungen höchst umstrittenen Art. 20 (früher Art. 19) beizumessen. Dieser bestimmt, daß die Vertragsstaaten das Übereinkommen berücksichtigen sollen, wenn sie andere internationale Verträge interpretieren oder anwenden. Dies stellt völkerrechtlich ein Novum dar, denn ohne den Status höherrangigen Rechts innezuhaben, beansprucht das Übereinkommen nunmehr immer dann Geltung, wenn andere Vertragsbestimmungen – auch die der WTO – zum Zuge kommen. Damit stellt sich das Übereinkommen dem WTO-Regelwerk gleichberechtigt an die Seite, ohne daß es als ›Schutzschild‹ gegen die kulturelle Vielfalt (potenziell) gefährdende WTO-Vorschriften fungieren würde. Geltendes WTO-Recht ist ohne Frage zu beachten.⁴¹ Insofern geht es bei der gefundenen Kompromißlösung von Art. 20 um wechselseitige Ergänzung und Unterstützung (*mutual supportiveness*), wie es UNESCO-Rechtsberater Abdulqawi. A. Yusuf in seiner viel beachteten Stellungnahme zum strittigen Art. 19 des Entwurfs (heute Art. 20) bereits ausgedrückt hatte.⁴² Angesichts der grundsätzlichen Zuständigkeit der WTO auch für Dienstleistungen aus den Bereichen Bildung, Kultur, Soziales und Medien ist Art. 20 allerdings bestrebt, ein Gleichgewicht zu schaffen: Zum einen bekräftigt er, wie bereits erwähnt, die gültigen Regeln des Völkerrechts, nach denen bestehende Verträge einzuhalten sind (*pacta sunt servanda*), zum anderen wird das Übereinkommen auf die gleiche Stufe mit anderen Verträgen gestellt, und nicht – wie etwa von den USA wiederholt gefordert – diesen untergeordnet.

Im Ergebnis enthält Art. 20 keine generelle Ausnahmeklausel für Kultur im WTO-Vertrag, schafft aber eine Berufungsgrundlage für nationale Kulturpolitik, deren Anrufung durchaus dazu führen kann, daß für einzelne kulturrelevante Bereiche künftig keine neuen Liberalisierungszusagen gemacht werden. Damit ist nicht weniger gelungen als die Schaffung eines Referenzrahmens für ein international verbindliches Kulturrecht und die Anerkennung der Legitimität von die kulturelle Vielfalt schützender Kulturpolitik. Dies wird auch eine Rolle im Rahmen der WTO-Liberalisierung spielen. Von EU-Seite wird angenommen, daß das Übereinkommen positive Auswirkungen auf die Ausnahmen zur GATS-Meistbegünstigungsklausel haben wird. Diese Ausnahmen sind im Prinzip auf zehn Jahre, also bis 2005/2006 begrenzt. Das Übereinkommen, so die Ansicht der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission,⁴³ könnte dazu beitragen, diese Ausnahmen mit unbegrenzter Dauer gelten zu lassen.

Erste Wirkungen zeitigt das neue Übereinkommen auch bereits auf die laufenden WTO-Verhandlungen. In der Doha-Runde der GATS-Verhandlungen waren bis Anfang November 2005 von 89 WTO-Mitgliedstaaten 65 Liberalisierungsangebote im Bereich der Dienstleistungen vorgelegt worden. 15 revidierte Angebote wurden seit

Ende Mai 2005 eingereicht. Lediglich sechs Staaten gaben Liberalisierungsangebote im audiovisuellen Sektor ab. Seit dem 3. Juni 2005 – dem Tag der Annahme des Konventionstextes durch die dritte Regierungskonferenz – hat sich keine neue Bewegung mehr abgezeichnet. So haben beispielsweise Chile und Argentinien trotz ihrer bei den Regierungsverhandlungen in Paris geübten Kritik am Vertragsentwurf keine neuen Verhandlungsangebote bei der WTO eingebracht.

Perspektiven

Der neue Völkerrechtsvertrag wird nach Eingang der 30. Ratifikationsurkunde bei der UNESCO in Kraft treten. Dieser Zeitpunkt kann in naher Zukunft eintreten, vorausgesetzt, die Staats- und Regierungschefs der 191 UNESCO-Mitglieder vernehmen in den nächsten Monaten klare und deutliche Signale nicht nur von den Kultusministerien ihrer Länder, sondern auch von ihren Kulturorganisationen und anderen Teilen der Zivilgesellschaft, daß das Übereinkommen Unterstützung verdient.

Zu hoffen ist mit Blick auf die Zukunft, daß der Gedanke des Schutzes und der Förderung der kulturellen Ausdrucksformen zunehmend auch in Foren außerhalb der UNESCO Anerkennung findet. Künftige WTO-Verhandlungen, die Revision der EU-Dienstleistungsrichtlinie sowie die in zunehmendem Maße geschlossenen bi- und multilateralen Freihandelsabkommen werden zeigen, ob es den Regierungen Ernst ist mit dem Schutz und der Förderung der kulturellen Vielfalt.

Wichtig wird es auch sein, die Entwicklung der kulturellen Vielfalt eingehend zu beobachten, um so Kulturpolitik und -strategien anpassen zu können und zugleich zu verhindern, daß protektionistischen Tendenzen Vorschub geleistet wird. Letztlich wird der Erfolg des Übereinkommens davon abhängen, ob die Kulturschaffenden, die Rezipienten von Kultur und jene, die kulturelle Güter und Dienstleistungen nutzen, den Vorteil des Übereinkommens erkennen. Dies von der internationalen auf die regionale, nationale und lokale Ebene zu vermitteln, wird fortan unverzichtbar sein.

- 13 Preliminary Draft of a Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, UNESCO Doc. CLT/CPD/2004/CONF-201/2, Paris, Juli 2004.
- 14 Gestrichen wurden zum Beispiel der vorgesehene internationale Mechanismus zum Schutz besonders gefährdeter kultureller Ausdrucksformen, die beratende Expertenkommission sowie die vorgesehene Inanspruchnahme von Internationalem Gerichtshof und Schiedsgerichten im Rahmen der Streitschlichtung.
- 15 Vgl. Bernecker, UNESCO heute, a.a.O. (Anm. 4), S. 5–11, hier S. 10.
- 16 Näher Wilfried Grolig, Die kulturelle Vielfalt in der Europäischen Union, UNESCO heute, a.a.O. (Anm. 4), S. 16–19, hier S. 18.
- 17 BT-Drucksache 15/3054 v. 5.5.2004; BT-Drucksache 15/3584 v. 13.7.2004; Plenarprotokoll 15/126 der 126. Sitzung des Deutschen Bundestages v. 23.9.2004, Tagesordnungspunkt 11, Abschnitt 11553, S. 121ff., http://www.unesco.de/c_arbeitsgebiete/kv_buta_230904.pdf.
- 18 Leitung der Delegation: Botschafter Hans-Heinrich Wrede; Kulturexperte: Generalsekretär der Deutschen UNESCO-Kommission, Roland Bernecker; Rechtsberaterin: Sabine von Schorlemer.
- 19 Summary of Views Expressed During the Informal Discussion (Heads of Delegations) on the Preliminary Draft UNESCO-Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, 11.11.2004.
- 20 Rules of Procedure, UNESCO Doc. CLT/CPD/2005/CONF.203/3, Dezember 2004.
- 21 Um ihre Vorbehalte deutlich zu machen, forderte die amerikanische Delegation mehrfach das Einfügen von Dutzenden von Klammern, Asterisken und Fußnoten im Text, was zu einer immer weiteren Verwässerung des Textes führte.
- 22 Zur Einordnung von Art. 19 vgl. auch Presentation of Abdulqawi A. Yusuf, Director of the Office of International Standards and Legal Affairs, UNESCO, on Possible Ways of Dealing with the Question of the Relationship between Successive Conventions Relating to the Same Subject Matter and Article 19 (Relationship to other instruments) of the Preliminary Draft Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, UNESCO, First Session of the Intergovernmental Meeting of Experts on the Draft Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, UNESCO, 23.9.2004; siehe auch Sabine von Schorlemer, Die Harmonisierung von GATS und dem UNESCO-Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt als völkerrechtliche Herausforderung, UNESCO heute, a.a.O. (Anm. 4), S. 49–55, hier S. 52f.
- 23 169 EX/Decision 3.7.2 v. 25.5.2004.
- 24 Unter anderem an die European Broadcasting Union, das International Liaison Committee of Coalitions for Cultural Diversity, den International Music Council, das International Theatre Institute, die International Federation of Library Associations and Institutions, die International Federation of Musicians, das International Network on Cultural Policy (INCP) sowie an das International Network for Cultural Diversity (INCD).
- 25 NGO-UNESCO Liaison Committee, Lettre ouverte des ONGs au Président de la réunion intergouvernementale, 1.2.2005.
- 26 Näher zu dieser Problematik Heidrun Centner, Urheberrechte und der Schutz der kulturellen Vielfalt (Arbeitstitel Dissertation), im Erscheinen.
- 27 Vgl. Creators' Rights Alliance pour les droits des créateurs du Canada (CRA/ADC) Juni 2005, <http://www.mcc.gouv.qc.ca/international/diversite-culturelle/eng/index.html>
- 28 Vgl. Coalitions for Cultural Diversity Bulletin; Coalition Currents, 3. Jg., Nr. 5, Juli 2005.
- 29 Das erste Fachgespräch zum UNESCO-Übereinkommen fand am 14. Juni 2004 im Museum für Kommunikation in Berlin statt; das zweite wurde am 22. Oktober 2004 im WDR-Funkhaus in Köln abgehalten und das dritte fand am 17. Januar 2005 auf Einladung der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, der Kulturstaatsministerin Christina Weiss, im Bundeskanzleramt statt.
- 30 Näher zu Zusammensetzung und Funktionsweise der Koalition Christine M. Merkel, Bundesweite Koalition Kulturelle Vielfalt. Eine Zwischenbilanz 2003–2005, UNESCO heute, a.a.O. (Anm. 4), S. 44–48, hier S. 45.
- 31 Vgl. Argumente zum Arbeitsprozess an einem UNESCO-Abkommen zum Schutz kultureller Vielfalt, Bundesweite Koalition zur kulturellen Vielfalt, September 2004, S. 1.
- 32 Resolution der 65. Hauptversammlung der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK), Bonn, 7. Juli 2005, Verabschiedung des »UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen«, initiiert von der DUK, Präambel, Abs. 8; vgl. auch Metzke-Mangold, UNESCO heute, a.a.O. (Anm. 4).
- 33 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Schaffung eines internationalen Instruments für die kulturelle Vielfalt, KOM (2003) 520 endgültig v. 27.8.2003.
- 34 Communication of the European Community and its Member States to UNESCO on the Preliminary Draft UNESCO Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, Paris, 15.11.2004, S. 1.
- 35 Vgl. Plenarprotokoll 15/126 des Deutschen Bundestages v. 23.9.2004, Tagesordnungspunkt 11, Abschnitt 11553, S. 121ff., http://www.unesco.de/c_arbeitsgebiete/kv_buta_230904.pdf.
- 36 Ziffer 3 der BT-Drucksache 15/3054 v. 5.5.2004, ersetzt durch BT-Drucksache 15/3584 v. 13.7.2004.
- 37 Pressemitteilung IP/04/1377 v. 17.11.2004, Europäische Union, Brüssel.
- 38 Verhaltenskodex zwischen dem Rat, den Mitgliedstaaten und der Kommission für die UNESCO-Verhandlungen über den Entwurf einer Konvention zum Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen, 5768/05 v. 31.1.2005, Rat der Europäischen Union, Brüssel, <http://www.minocw.nl/brief2k/2005/doc/12575c.pdf>
- 39 Communication from Hong Kong, Japan, Mexico, The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu and the United States, WTO Doc. TN/S/W/49 v. 30.6.2005. Dazu Alan Brouder, The UNESCO Convention on Cultural Diversity: Treacherous Treaty or Compassionate Compact, Policy Papers on Transnational Economic Law, Nr. 18; Transnational Economic Law Research Centre, Universität Halle-Wittenberg, November 2005.
- 40 Vgl. Resolution der 65. Hauptversammlung der Deutschen UNESCO-Kommission, Bonn, 7. Juli 2005, Verabschiedung des »UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen«, initiiert von der DUK, Präambel, Abs. 4.
- 41 von Schorlemer, Kunst und Freihandel, a.a.O. (Anm. 5), S. 625.
- 42 Yusuf, a.a.O., (Anm. 22).
- 43 Julien Guerrier auf dem Informationsmeeting auf Einladung der EU-Kommission, 4.7.2005, Brüssel, über: <http://www.suisseculture.ch>

1 Vorläufige Fassung: Preliminary Report by the Director-General accompanied by the Preliminary Draft of a Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, UNESCO Doc. 33C/23 v. 4.8.2005, Paris 2005, Annex V.

2 148 Ja-Stimmen, zwei Nein-Stimmen (Israel und die USA) und vier Enthaltungen (Australien, Honduras, Liberia und Nicaragua).

3 Verfassung der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur, v. 16.11.1945, Präambel, Abs. 4.

4 UNESCO, Report on International Flows of Selected Cultural Goods 1980–98, Paris 2000; vgl. auch Verena Metzke-Mangold, Die Rolle der Deutschen UNESCO-Kommission im Spannungsfeld zwischenstaatlicher Verhandlungen und zivilgesellschaftlicher Interessen, UNESCO heute, 52. Jg., 1/2005, S. 29–34, hier S. 31.

5 Näher Sabine von Schorlemer, Kunst und Freihandel. Der UNESCO-Streit um kulturelle Vielfalt, Blätter für deutsche und internationale Politik, 50. Jg., 5/2005, S. 619–626, hier S. 624ff.

6 Vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der Aktuelle Begriff – Kulturelle Vielfalt, 1/2004, 5. Januar 2004, über: http://www.bundestag.de/bic/analysen/2004/2004_01_05.pdf

7 »The Power of Culture – Kulturpolitik für Entwicklung«, Aktionsplan der UNESCO-Weltkulturkonferenz, Stockholm, 30.3.–2.4.1998, Zielvorgabe 3, Abs. 12, über: <http://www.unesco.de>

8 Roland Bernecker, Zur Genese eines Völkerrechtsvertrags, UNESCO heute, a.a.O. (Anm. 4), S. 5–11, hier S. 8.

9 Council of Europe, Declaration of the Committee of Ministers on Cultural Diversity, adopted by the Committee of Ministers on 7 December 2000 at the 733rd meeting of the Minister's Deputies.

10 UNESCO, Universal Declaration on Cultural Diversity, v. 2.11.2001.

11 UNESCO-Resolution 31, 32. Tagung der UNESCO-Generalkonferenz v. 17.10.2003, Ziff. 1. (a) (i).

12 Vgl. UNESCO Doc. CLT/CPD/2004/602/6 v. 14.5.2004, Report of the Second Meeting of Experts (Category VI) on the Preliminary Draft of the Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, UNESCO, Paris, 30.3.–3.4.2004.