

# Über die Rhetorik hinaus: Reale Auswirkungen der UNESCO-Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt

*Mira Burri*

Die Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen wurde am 20. Oktober 2005 von der UNESCO-Generalversammlung mit klarer Mehrheit verabschiedet. Nur die Vereinigten Staaten und Israel stimmten dagegen. Nach der schnellsten Ratifikation der UNESCO-Geschichte trat die Konvention im März 2008 in Kraft. 116 Staaten haben sich mittlerweile verpflichtet die Konvention zu implementieren. Das gilt auch für die Schweiz, die besonders aktiv an den Verhandlungen innerhalb und ausserhalb der UNESCO partizipierte und sich unermüdlich für das erste bindende völkerrechtliche Instrument im Kulturbereich einsetzte. Auch innenpolitisch haben alle betroffenen Stellen den Vernehmlassungs- und Ratifikationsprozess der am 16. Oktober 2008 für die Schweiz in Kraft getretenen Konvention klar unterstützt.

## **Das Versprechen der Konvention**

Die UNESCO-Konvention wurde zelebriert als unverkennbares Symbol des Willens der internationalen Gemeinschaft, die kulturelle Vielfalt in einer globalisierten Welt zu schützen. In der Tat ist die UNESCO-Konvention oftmals mit lauter und lobender Rhetorik verbunden, welche die essentielle Rolle der Kultur in unserem Leben betont und auf den Grundrechten der Menschheit fusst. Insbesondere für die Schweiz werden in diesem rhetorischen Kontext vier Nutzen der Konvention spezifisch betont: (I) die UNESCO-Konvention schützt uns vor aggressiven Forderungen der Liberalisierung des kulturellen Sektors in internationalen Handelsverträgen; (II) sie garantiert der Schweiz den grösstmöglichen Spielraum für ihre Kulturpolitik; (III) sie bestätigt das Urheberrecht als existentielle Basis

für die Arbeit der Autoren; und (IV) bekräftigt die entscheidende Rolle der eigenen Medien, besonders des Service Public von Radio und Fernsehen.

Heute, zehn Jahre nach der Verabschiedung der Konvention, scheint es sinnvoll, gar notwendig, diese Versprechen auf den Prüfstand zu bringen und über die Rhetorik hinaus die realen Auswirkungen der UNESCO-Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt zu untersuchen. Die dringenden Fragen sind zahlreich: Welche Rolle spielt die Konvention neben den anderen existierenden Instrumenten der internationalen Rechtsordnung? Welche sind die genauen rechtlichen Auswirkungen der Konvention und welche Implikationen haben sie für die Vertragsparteien? Auf nationaler Ebene stellen sich zudem komplexe Fragen der tatsächlichen Implementierung und den damit verbundenen Aufgaben für die Verwaltung, die Diplomatie, die Politik und die breite Öffentlichkeit. Letztendlich: Sollen wir effektiv etwas tun – oder ist kulturelle Vielfalt halt nur ein Slogan?

Viele Antworten finden sich in der UNESCO-Konvention selbst, andere sind in der Vorgeschichte dieses internationalen Dokuments zu suchen.

## Ein bisschen Geschichte

Notwendigerweise muss die Konvention im Gesamtkontext der Beziehung (oder genauer gesagt, des Konflikts) zwischen Handel und Kultur gesehen werden. Obwohl die Konvention unter der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) entstand, hat die Initiative kulturelle Vielfalt zu schützen eine viel längere Geschichte, die v. a. mit einer anderen Organisation – die Welthandelsorganisation (WTO) – zu tun hat.

Die Diskussionen um die Erhaltung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen angesichts des Drucks durch die wirtschaftliche Globalisierung und die Liberalisierung der Handelsbeziehungen wurden bis in die 1990er-Jahre im Wesentlichen im Rahmen multilateraler Wirtschaftsverhandlungen geführt. Einzelne Regierungen, v. a. diejenige von Frankreich und Kanada, empfanden das internationale Handelsrecht als massive Einschränkung der Möglichkeiten, ihre Kulturpolitik zu steu-

ern. Die Rede war von einer Ausnahmeklausel für die Kultur «exception culturelle», womit Güter und Dienstleistungen, die mit Kultur verbunden sind, ausserhalb der Reichweite der WTO bleiben sollten.

Dieser Aspekt bildete ein zentrales Thema der Uruguay-Runde (1986 – 1994) und führte fast zum Scheitern der Verhandlungen. Nach dem so genannten «Agreement to disagree», wurde die «exception culturelle» nicht ins WTO-Vertragswerk aufgenommen, das seit 1995 neu auch Dienstleistungen und geistiges Eigentum umfasst. Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services; GATS) ist aber flexibel für jeden Staat gestaltbar und erlaubt zahlreiche Ausnahmen. Diese Ausnahmen waren wichtig v. a. im Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen (sprich: Filme, Fernsehproduktionen, Video- und Audio-Aufzeichnungen), für welche sich schliesslich nur eine Handvoll Staaten (v. a. die USA, Japan und Neuseeland) verpflichteten.

Trotz dieser Flexibilität des WTO-Abkommens und der fehlenden effektiven Liberalisierung des Mediensektors kam die «Handel versus Kultur»-Debatte nicht zum Erliegen. Nach der Uruguay-Runde haben aber die Verfechter der Kultur ihre Strategie neukonzipiert – von der negativen «exception culturelle» zur positiven «kulturellen Vielfalt». Sie suchten dann ein adäquates Forum – und fanden es in der UNESCO.

### **Die Kraft der UNESCO-Konvention als bindender Vertrag**

Trotz der rechtlichen Verbindlichkeit der Konvention, enthält ihr Text wenig normative Kraft. Einerseits definiert die Konvention den Begriff der kulturellen Vielfalt nur sehr vage, indem er nun alles beinhaltet, was irgendwie mit Kultur zu tun hat. Andererseits sind konkrete Pflichten für die Vertragsparteien für den Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt praktisch inexistent und bleiben begrenzt auf die Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer und die internationale Zusammenarbeit in Situationen ernsthafter Gefährdung kultureller Ausdrucksformen. Es gibt keine realen Massnahmen für den Schutz indigener Völker, keine Rechte für Individuen, Journalisten oder Medienorganisationen, keinen Bezug auf jegliche Anpassungen des Urheberrechts. Spezifische und sehr

wichtige kulturelle Rechte wie der Zugang zur Bildung oder die freie Wahl der eigenen Sprache wurden nicht erwähnt.

Im Gegensatz zu den fehlenden Pflichten sind die Rechte der Staaten enorm breit und grosszügig definiert: Eine exemplarische Liste nennt acht Arten von Gestaltungsinstrumenten, die von den Vertragsparteien eingesetzt werden können. Positiv zu erwähnen gilt es die «Massnahmen, die darauf abzielen, die Medienvielfalt zu erhöhen, und zwar auch durch den öffentlichen Rundfunk», zu deren Gestaltung auch die Schweiz beigetragen hat.

Der springende Punkt hier ist indes, dass auch jede andere Regelung, die darauf abzielt, «die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern» zu akzeptieren ist. Es wird nicht differenziert zwischen Massnahmen, die legitim und solchen, die nicht legitim sind. Entsprechend ist auch kein Mechanismus für eine allfällige Unterscheidung vorgesehen (wie z. B. ein Proportionalität- oder Notwendigkeitstest). Vor diesem Hintergrund ist die Angst, dass die Konvention als Mittel des Protektionismus dienen könnte, nicht ganz grundlos. Man darf zudem nicht vergessen, dass die Konvention keine «Zähne» hat: es gibt weder eine Sanktionsmöglichkeit für die Staaten, die nichts für den Schutz der kulturellen Vielfalt unternehmen, oder gar gegen sie agieren, noch ein effizientes Streit-schlichtungsverfahren, das zu evolutionärer Entwicklung der Praxis führen könnte.

Die Kraft der Konvention, die eher «soft law» gleicht, ist enttäuschend. Das Versprechen blieb unerfüllt: Trotz der lauten und wunderschönen Rhetorik ist es der internationalen Gemeinschaft nicht gelungen, eine effiziente und griffige Massnahme für den Kulturschutz zu treffen. Dies ist allerdings wenig überraschend, wenn man sich die äusserst bedeutenden Hintergründe der ewigen Kollision zwischen freiem Handel und Kultur sowie die komplexen Effekte der Globalisierung vergegenwärtigt. Die Staaten sind alles andere als einer einheitlichen Auffassung, was Kultur ist und wie man Kultur schützen sollte.

In Wahrheit gab es nämlich keine homogene Stimme hinter der Konvention. Wie bereits erwähnt, haben gegenwärtig 116 Staaten das UNESCO-Übereinkommen ratifiziert – u. a. China, Afghanistan, Saudi Arabien – Staaten, die nicht unbedingt mit freier Meinungsbildung, kultureller oder religiöser

Vielfalt assoziiert werden. Das WTO-Streitbelegungsverfahren im Fall *China-Audiovisuals* ist Beweis dafür, dass die Konvention für Massnahmen eingesetzt wird, die den freien Informationsfluss einschränken. Zudem haben Staaten, wie Japan oder Brasilien, die Konvention ratifiziert ohne aber ihre Liberalisierungsbestrebungen im Medienbereich aufzugeben. Last but not least, muss auf die Rolle der USA als strategischer Verhandlungspartner hingewiesen werden, der die Konvention bekämpfte. Viele behaupten, dass ein wichtiger Grund für die Rückkehr der Vereinigten Staaten in die UNESCO im Jahr 2003 das beunruhigende Projekt eines verbindlichen Instruments in Sachen Kultur war.

### Positive Signale

Trotz dieser «Mängel» der Konvention, dürfen ihre Effekte nicht unterschätzt werden. Konkret wird ihre Wirkung in künftigen bilateralen, regionalen und multilateralen Verhandlungen zu spüren sein. Angesichts der WTO-Vorgeschichte ist im multilateralen Kontext am wenigstens zu erwarten. Man sieht hier eher eine Erhaltung des Status Quo vor. Insbesondere die EU, Kanada und die Schweiz werden keine weiteren Verpflichtungen im Bereich audiovisuelle Dienstleistungen eingehen und sind äusserst achtsam, dass digitale Medien nicht als virtuelle Güter, sondern als Dienstleistungen, klassifiziert werden (damit die Flexibilität des GATS intakt bleibt). Auf den bilateralen und regionalen Wegen würden die Konventionsparteien möglicherweise viel mehr wagen, vielleicht auch gewisses Experimentieren in Sachen Regulierungsdesign. Ein starker Entwicklungshilfe-Aspekt sowie kulturelle Zusammenarbeit sind als fester Bestandteil künftiger Handelsabkommen zu antizipieren. Als problematisch zu bewerten im Umsetzungskontext ist jedoch, dass viele Vertragsstaaten der Meinung sind, «zu Hause» bereits genug für die kulturelle Vielfalt zu tun und sich entsprechend um eine Umsetzung primär, wenn nicht nur, im ausserpolitischen Bereich bemühen.

Positiv im Gesamtkontext ist, dass kulturelle Vielfalt zu einem wichtigen Begriff des internationalen politischen Diskurses geworden ist, für welchen die Regierungen innen- und ausserpolitisch sensibilisiert sind. Der Begriff der kulturel-

len Vielfalt erlaubt es zudem über die «exception culturelle» hinaus zu gehen. Das Konzept ist nun umfassender und nicht auf audiovisuellen Medien beschränkt. Man spricht, zumindest in EU-Kreisen, auch von «cultural mainstreaming», was ähnlich wie bei «gender mainstreaming» bedeutet, dass Kultur, bzw. kulturelle Vielfalt, ein wesentliches Element jeder politischen Aktion werden soll. Das heisst nicht nur im Bereich der Kulturpolitik (wo man es einfach antizipiert), sondern auch in den Bereichen Bildung, Forschung, Telekom- und Internet-Regulierung. In diesem Sinne könnte, trotz ihrer geringen rechtlichen Auswirkung, der Einfluss der Konvention im politischen Kontext immens sein. Die Emergenz der kulturellen Vielfalt als «Global Public Good» (neben z. B. Nachhaltigkeit, Umweltfreundlichkeit und biologische Diversität) dürfte wohl auch diverse langfristige Implikationen haben.

### Umsetzung hier und jetzt

Nun, was heisst das für die Schweiz? Man könnte ja behaupten, dass die Schweiz die mit der Konvention verbundenen Verpflichtungen bereits erfüllt hat. Die Regierung steht nicht unter Druck konkrete Massnahmen rechtlicher oder anderer Natur zu ergreifen, welche die Implementierung der Konvention nachweisen. In der Botschaft zum UNESCO-Übereinkommen betonte der Bundesrat auch klar, dass die Umsetzung der Konvention mit keinen gesetzlichen Änderungen und mit keinem finanziellen Aufwand für den Bund und für die Kantone verbunden ist.

Die Schweiz *könnte* aber etwas tun. Sie könnte die enorme politische Anziehungskraft der Konvention nutzen, um die für ihre Umsetzung relevanten Akteure aus den Bereichen Kultur, Medien, Kommunikation, Bildung, Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft zu mobilisieren. Die UNESCO-Konvention ist in diesem Sinne ein dankbarer Anlass für die (Neu-)Konzipierung eines zukunftsorientierten soliden (aber auch flexiblen) Rahmenprogramms, welches Kultur und Kreativität nachhaltig schützen und fördern könnte. Zu vermeiden sind hier einseitige und pfadabhängige Diskussionen, welche die Effekte des internationalen Handels und der Liberalisierung als negativ brandmarken ohne sich mit der wahren Komplexität der Globalisierung auseinander zu setzen.

Man sollte sich vergegenwärtigen, dass im Hintergrund aller Diskussionen über kulturelle Vielfalt zwei grundsätzliche Annahmen stehen: erstens, dass ökonomische Globalisierung und Liberalisierung die kulturelle Vielfalt gefährden und zweitens, dass der Staat effizient Kreativität fördern und gewisse Marktversagen korrigieren kann. Beide Hypothesen sind aber mit Vorsicht zu geniessen. Man muss sie differenzieren, insbesondere seit dem die modernen Gesellschaften in einer globalvernetzten Welt sowohl homogener unter sich als auch heterogener in sich werden. Einerseits kann heute chinesisches Essen in New York, Zürich, Budapest und in Kapstadt genossen werden und Teenagers auf der ganzen Welt spielen die gleichen Online-Games und kaufen dieselben Lieder von iTunes. Andererseits wird die schweizerische Gesellschaft immer heterogener in sich – mit mehr Ausländern, mehr Kulturen und Religionen. Diese Entwicklungen bilden eine neue Herausforderung, welche wenig mit dem Schutz nationaler Kultur zu tun hat.

### Innovation gefragt

Kulturpolitik ist ein besonders schwieriges Unterfangen, u. a. weil viele extrem unterschiedliche Interessen interagieren, das Messen des Erfolgs fast unmöglich und Kreativität nicht steuerbar ist. Im Kulturbereich gibt es zudem eine gewisse Pfadabhängigkeit (engl., path dependence) – d. h. es ist unglaublich schwer, eine radikale Änderung zu machen, einen neuen Weg zu gehen. Da die endogene Innovation in kulturpolitischen Angelegenheiten eher unwahrscheinlich oder zumindest vertrackter scheint, gewinnt die exogene, also durch Faktoren ausserhalb des kulturpolitischen Systems verursachte Innovation, an Bedeutung. In diesem Sinne sehe ich persönlich ein Potenzial im Bereich der neuen Medien. Die neue digitale Umgebung verändert gründlich die Prozesse der Produktion, der Verbreitung, des Zugangs und des Konsums von kulturellen Inhalten. Entsprechend verlangt sie auch neue Regel, die nicht auf Knappheit der Frequenzen, Lizenzvergabe oder «Kultur-Quoten» basieren, sondern sich von der «alten» Fernsehregulierung verabschieden und neue geschickte und flexible Instrumente schaffen. Solche könnten im Bereich Ser-

vice public im Fernsehen (nach dem BBC-Modell), im Urheberrecht oder in nicht per se rechtlichen Domänen wie Bildung entwickelt werden – mit dem gemeinsamen Ziel Flexibilität und Förderung neuer kreativen Nutzung und Verbreitung von Inhalten (lokal sowie global) zu sichern.

Da der Text der UNESCO-Konvention sehr offen ist und den Staaten viel Spielraum lässt, ist die konkrete Umsetzung extrem wichtig. Staaten, die während der Verhandlungen besonders aktiv waren, wie Kanada, die EU und auch die Schweiz, können in diesem Sinne eine sonderlich wichtige Rolle spielen, indem sie innovative und effiziente Implementierungsmodelle schaffen, die auch als Muster, als Action Plan, für die anderen Vertragsparteien dienen. Nun sind Taten gefragt.