



**GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE DER UNION**

**FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK**

**KULTUR UND BILDUNG**

**Die Umsetzung des UNESCO-  
Übereinkommens von 2005 in der  
Europäischen Union**

**STUDIE**

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

## **AUTOREN**

Germann Avocats (Genf) und multidisziplinäres Forschungsteam <sup>1</sup>

## **ZUSTÄNDIGER BEAMTER**

Herr Goncalo MACEDO  
Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik  
Europäisches Parlament  
E-Mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **SPRACHFASSUNGEN**

Original: EN.

Übersetzungen: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

## **ÜBER DEN HERAUSGEBER**

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters:  
[poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu).

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

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

## **HAFTUNGSAUSSCHLUSS**

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

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

---

<sup>1</sup> Siehe Abschnitt „Research Team“ unter [www.diversitystudy.eu](http://www.diversitystudy.eu)



**GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE DER UNION**

**FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK**

**KULTUR UND BILDUNG**

# **Die Umsetzung des UNESCO- Übereinkommens von 2005 in der Europäischen Union**

**STUDIE**

## **Inhalt:**

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



## **ZUSAMMENFASSUNG**

### **Kohle und Stahl verlangen nach Kultur**

Ist die Kultur für Europa von Belang? Dazu äußerte sich Jean Monnet, einer der Wegbereiter der europäischen Integration, einmal wie folgt: „Wenn ich noch einmal von vorn anfangen müsste, würde ich mit der Kultur beginnen.“ (*„Si c’était à recommencer, je commencerais par la culture.“*<sup>1</sup>)

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

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

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

### **Überblick über die Studie**

Unsere Studie ist in fünf Teile untergliedert. In unserer Erhebung zu den Methoden der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens, deren Ergebnisse in Teil I zusammengefasst sind, untersuchten wir traditionelle und neuartige Ansätze zur Bewahrung und Förderung der kulturellen Vielfalt in verschiedenartigen Ländern unabhängig von ihrem

---

<sup>1</sup> Jean Monnet, zitiert in Denis de Rougemont tel qu'en lui-même, in Cadmos 33/1986, S. 22.

Entwicklungsstand. Die Erhebung umfasste: (1) Industriestaaten mit einer starken Kulturwirtschaft wie die EU-Mitgliedstaaten und Kanada; (2) Schwellenländer mit einer organisierten Kulturwirtschaft wie China oder Brasilien; und (3) Entwicklungsländer und sehr schwach entwickelte Länder wie Senegal, die über sehr geringe ökonomische Mittel verfügen, um die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern. Das UNESCO-Übereinkommen ist programmatisch angelegt. Deshalb haben die Vertragsparteien erheblichen Spielraum bei seiner Umsetzung. Davon ausgehend entwickeln und erörtern wir neue Ideen zur Verbesserung der Qualität dieses Vertragswerks im Zuge des Umsetzungsprozesses (Teil II).

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

### **Teil I: Erhebung auf der Grundlage von Fragebögen und Befragungen**

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

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

*Die ausgefüllten Fragebögen sind über die Website der Studie allgemein zugänglich: [www.diversitystudy.eu/](http://www.diversitystudy.eu/).*

### **Teil II: Neue Ideen zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens:**

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

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

UNESCO-Übereinkommen basieren. Insbesondere werden wir empfehlen, näher zu untersuchen, wie die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen mit der Vielfalt religiöser, politischer und nationaler Ausdrucksformen zusammenhängt. Wir werden neue Instrumente für die Außenbeziehungen der EU zu Ländern vorschlagen, die es mit humanitären Problemen und Verstößen gegen Minderheiten- und Menschenrechte zu tun haben.

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

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

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

Bei der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens muss drittens die Zivilgesellschaft eine maßgebliche Rolle spielen, damit dieses Vertragswerk seine Wirkung voll entfaltet. Unser Hauptaugenmerk gilt der Art und Weise, in der diese Rolle zum Tragen kommen kann. Am besten wäre es, wenn sich nichtstaatliche Organisationen (NRO), die bei der Umsetzung

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

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

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

### **Dialog der Interessenträger**

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

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

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

In diesem Teil untersuchen wir die Rolle der EU in den jüngsten WTO-Rechtsstreitigkeiten zwischen den USA und China über das GATS- und das TRIPS-Abkommen. Wir stellen fest, dass die EU bei den Schlichtungsverfahren zu Fragen der Kulturwirtschaft die USA in ihrem Vorgehen gegen China unterstützte. Hinter beiden Verfahren standen das Oligopol der großen Hollywood-Filmstudios und ihnen nahestehende Interessengruppen. In einem der Verfahren berief sich China zu seiner Verteidigung auf das UNESCO-Übereinkommen. Unseres Wissens wurden in Europa keine kulturellen Interessenträger konsultiert, bevor sich die Europäische Kommission dafür entschied, die amerikanische Position zu unterstützen. Nach Erörterung dieser Fälle kommen wir zu dem Schluss, dass die Europäische Union Verfahren einführen sollte, die eine rechtzeitige und ausreichende Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei Entscheidungsprozessen zu WTO-Streitigkeiten gewährleisten, wenn es um Angelegenheiten geht, die in den Anwendungsbereich des UNESCO-Übereinkommens fallen. Eine fundierte Mitarbeit dürfte zu einer wirksameren Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens beitragen.

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

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

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

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

wir Lehren für die künftige Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des UNESCO-Übereinkommens.

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

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

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

#### **Teil V: Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

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

### **Langfassung der Studie, Dialog der Interessenträger und Dokumentation**

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

Der Text des UNESCO-Übereinkommens, die Richtlinien für die Umsetzung und andere nützliche Informationen sind abrufbar unter:

[www.unesco.org/culture/en/diversity/convention](http://www.unesco.org/culture/en/diversity/convention).

### **Kernpunkte des Übereinkommens: der Grundsatz der Souveränität und seine Grenzen**

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

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

Hier ließe sich einwenden, dass der Grundsatz der internationalen Solidarität und Zusammenarbeit, wie er in Artikel 2 Absatz 4 formuliert wird, den Staaten aufgibt, sich von einem engstirnigen und nach innen gewandten Souveränitätsbegriff zu lösen. Die internationale Solidarität und Zusammenarbeit sollte darauf gerichtet sein, vor allem Entwicklungsländer und sehr schwach entwickelte Staaten in die Lage zu versetzen, kulturelle Ausdrucksmittel und Kulturindustrien zu schaffen und weiter auszugestalten. Dies muss auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene erfolgen. Nach unserer Meinung sollte die gleiche Interpretation auch für die Grundsätze des gleichberechtigten Zugangs und der Offenheit und Ausgewogenheit gelten (Artikel 2 Absätze 7 und 8). Dort heißt es: „Der gleichberechtigte Zugang zu einem reichen und vielfältigen Spektrum kultureller Ausdrucksformen aus der ganzen Welt und der Zugang der Kulturen zu den Mitteln des Ausdrucks und der Verbreitung stellen wichtige Elemente dar, um die kulturelle Vielfalt zu

vergrößern und das gegenseitige Verständnis zu fördern.“ Beschließen die Staaten Maßnahmen, um die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu unterstützen, so sollten sie danach streben, in geeigneter Weise die Offenheit gegenüber anderen Kulturen der Welt zu fördern. Folglich liegt es nicht im Interesse der Europäischen Union, die internationale Solidarität und Zusammenarbeit auf bloße Akte der Wohltätigkeit zu reduzieren.

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

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

Artikel 205 bis 207 des AEUV verlangt in Verbindung mit Artikel 21, dass sich die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten lässt, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. Folglich sollten die gemeinsame Handelspolitik und die in der Entstehung begriffene Wirtschaftsverfassung der EU auch im Kultursektor zu einer gerechteren Weltordnung beitragen.<sup>1</sup>

## **Überblick über die Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren**

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

### **Stärken**

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

---

<sup>1</sup> Zur europäischen Wirtschaftsverfassung siehe Christian Joerges, *La Constitution européenne en processus et en procès*, *Revue Internationale de Droit Économique* 2006, S. 245 bis 284: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>.

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

### **Schwächen**

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

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

### **Chancen**

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

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

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

### **Gefahren**

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

Wenn die Vertragsparteien es versäumen, das einschlägige Wettbewerbsrecht entsprechend zu nutzen, und sie die von den Unternehmen praktizierte systematische kulturelle Diskriminierung nicht beseitigen, wird sich am heutigen Missverhältnis beim Austausch von

kulturellen Gütern und Dienstleistungen nichts ändern. In diesem Falle stehen die Zugangsverpflichtungen in Artikel 7 nur auf dem Papier.

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

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

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

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

### **Drei Generationen des rechtlichen und politischen Diskurses über kulturelle Vielfalt**

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

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

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

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

### **Umsetzung als „Verfolgung politischer Entwicklungen“**

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

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

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

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

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