



---

**Kurzinformation**

---

**Kulturelle Vielfalt und die Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft**



**Kulturelle Vielfalt und die Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft**

Verfasser: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 040/13  
Abschluss der Arbeit: 17. Mai 2013  
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport  
Telefon: [REDACTED]

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Die Transatlantische Handels- und Investmentpartnerschaft</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Mögliche Auswirkungen durch UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Literatur</b>	<b>7</b>

## 1. Die Transatlantische Handels- und Investmentpartnerschaft

Die Europäische Kommission hat am 12. März 2013 einen Entwurf eines Verhandlungsmandats für **eine transatlantische Handels- und Investmentpartnerschaft** (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) mit den USA beschlossen. Das geplante Freihandelsabkommen ist ein bilaterales Abkommen zwischen EU und USA auf dem Gebiet des internationalen Handelsrechts, das Zoll- und Handelsschranken abbauen soll.<sup>1</sup> Am 12. März 2013 hat die EU-Kommission den Entwurf eines Verhandlungsmandates für die Aufnahme von Verhandlungen für eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft vorgelegt. Dieser Mandatsentwurf sieht vor, die bisher in den internationalen Handelsabkommen festgelegte Ausnahme für die Bereiche Kultur und Medien aufzuheben.

In den USA hatte Präsident Obama zuvor angekündigt, ebenfalls die notwendigen Schritte für einen offiziellen Verhandlungsbeginn einzuleiten. Das schnelle Vorgehen auf beiden Seiten wird von der Analyse einer **High Level Working Group** (HLWG) befeuert, die auf dem EU-US Gipfel Ende 2011 von EU-Handelskommissar Karel De Gucht und dem US-Handelsbeauftragten Ron Kirk ins Leben gerufen worden war.<sup>2</sup> In ihrem Schlussbericht vom 11. Februar 2013 empfiehlt die HLWG ausdrücklich den Beginn von Verhandlungen über ein möglichst umfassendes, ehrgeiziges Freihandelsabkommen. Die Europäische Kommission hofft, mit den Verhandlungen in drei Bereichen ehrgeizige Ergebnisse zu erzielen: a) Marktzugang, b) Regulierungsfragen und nicht-tarifäre Handelshemmnisse, und c) Regeln, Prinzipien und neue Formen der Zusammenarbeit, um sowohl globale Chancen als auch Herausforderungen im Handel gemeinsam zu begegnen. Ein Freihandelsabkommen zwischen zwei der größten Wirtschaftsregionen der Welt könnte auf diese Weise wichtige Wachstumsimpulse setzen.<sup>3</sup>

Nach dem grünen Licht durch die Kommission in Brüssel muss das **Europäische Parlament** im Mai das Verhandlungsmandat beschließen. Zwar sind die EU-Abgeordneten nicht direkt in die Vertragsverhandlungen eingebunden, aber seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon müssen alle internationalen Verträge der EU vom EU-Parlament akzeptiert werden. Die Wirtschaftsminister der Europäischen Union hatten beabsichtigt, das Verhandlungsmandat am 17. und 18. April 2013 zu beschließen. Nach Intervention des Europäischen Parlaments steht die Entscheidung der Wirtschaftsminister nun für den 14. Juni 2013 an.<sup>4</sup> Der Ausschuss Internationaler Handel im Europäischen Parlament hat sich bereits im April 2013 mehrheitlich für Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den USA ausgesprochen (23 Ja-, 5 Nein-

---

1 Vgl. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states>. Darüber hinaus begannen die EU und Kanada im Oktober 2009 Verhandlungen über ein umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen. Die FTA-Verhandlungen mit Kanada laufen weiter, ein Abschluss im Jahre 2013 wird angestrebt. Wie sich die beabsichtigten Verhandlungen der EU mit den USA hier auswirken werden, ist offen. Vgl. dazu <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada>.

2 Vgl. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc\\_150519.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf).

3 Vgl. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc\\_150571.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150571.pdf).

4 Vgl. <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Handelspolitik/eu-bilaterale-handelsbeziehungen.html>.

Stimmen, eine Enthaltung). Eine knappe Mehrheit (14 Ja, 11 Nein, 5 Enthaltungen) will jedoch audiovisuelle Dienste samt Onlinediensten ausschließen.<sup>5</sup>

Eine Reihe von **europäischen Kulturministern** will nun verhindern, dass ein künftiges Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA auch den Kultursektor umfasst. Auf Initiative von Frankreichs Kulturministerin Aurélie Filippetti richteten die Minister ein gemeinsames Schreiben an die irische EU-Ratspräsidentschaft und die EU-Kommission, in dem die Herausnahme des Kultur- und Mediensektors aus dem Verhandlungsmandat gefordert wird. Es sei immer EU-Position gewesen, dass der Bereich des Audiovisuellen bei Abkommen zu einer Liberalisierung des Handels ausgeschlossen werde, heißt es in dem Schreiben. Diese Haltung müsse vollständig beibehalten werden. Ansonsten sei die Kulturpolitik der Europäischen Union und der EU-Mitgliedsstaaten gefährdet.<sup>6</sup> Betroffen sind etwa das **Urheberrecht**, das nicht durch US-amerikanische Fair-Use-Regelungen relativiert werden soll; auch die Stellung der **Verwertungsgesellschaften** soll durch ein solches Abkommen nicht geschwächt werden. Angesprochen ist auch die **Buchpreisbindung**. Das gleiche gilt für die Schutzmaßnahmen und Subventionen, die die **Filmwirtschaft** in Deutschland und anderen europäischen Ländern unterstützen. Vielfach wird auch gefordert, dass **öffentliche Dienstleistungen** aus den Verhandlungen mit den USA ausgenommen werden sollen. Dies bedeutet, dass Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheitsversorgung, soziale Dienste, aber auch audiovisuelle und kulturelle Dienstleistungen, Wasserversorgung, Postdienstleistungen oder der öffentliche Nahverkehr nicht Gegenstand der Verhandlungen werden sollen. Das Ziel ist die Sicherung des vorhandenen Schutzniveaus der bisherigen horizontalen Ausnahmen für öffentliche Dienstleistungen (z.B. „Public Utility-Klausel“ und „Subventionsvorbehalt“).<sup>7</sup>

## 2. Mögliche Auswirkungen durch UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen

Mit dem Übereinkommen soll eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage für das Recht aller Staaten auf eine eigenständige Kulturpolitik geschaffen werden. Sie wendet sich gegen Bestrebungen, die Märkte der Kulturindustrie wie andere Dienstleistungen zu liberalisieren. Mit der Konvention soll eine Handhabe dafür geschaffen werden, dass jeder Staat im Rahmen seiner nationalen Kulturpolitik Maßnahmen zur Herstellung, Verbreitung und zum Schutz vielfältiger kultureller Dienstleistungen und Güter setzen kann. Dabei soll zugleich ein Ausgleich zwischen der Autonomie nationaler Politiken und den Regelungen für die internationale Zusammenarbeit gefunden werden. Deutschland hat das UNESCO-Übereinkommen 2007 ratifiziert und ist seither

---

5 Zu berücksichtigen sind die Regelungen des Lissabon-Vertrages (AEUV) hinsichtlich kultureller Aspekte von Handelsverträgen: Die kulturpolitische Besonderheit besteht darin, dass Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen weiterhin der Einstimmigkeit bedürfen, wenn diese die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen können (Art. 207, Nr. 4 AEUV).

6 Vgl. <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/14823.pdf>.

7 Vgl. dazu die vielfältigen Stellungnahmen und Positionspapiere zum Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), abrufbar unter <http://www.kulturrat.de/detail.php?detail=2531&rubrik=142>.

aktiv an der Erarbeitung der operativen Richtlinien beteiligt. Insbesondere Kulturschaffende und ihre Organisationen haben politische **Handlungsempfehlungen** zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens diskutiert (Deutsche UNESCO-Kommission 2007; 2009). Das UNESCO-Übereinkommen soll sicherstellen, dass auch im Rahmen offener Märkte weiterhin die bisherigen Schutzvorkehrungen für die nationalen Besonderheiten auf dem Feld des Kulturellen (und der Bildung) erhalten bleiben.<sup>8</sup>

Die **Europäische Union** hat am 18. Dezember 2006 das UNESCO-Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen ratifiziert. Zeitgleich haben auch diejenigen EU-Mitgliedstaaten, deren innerstaatliche Ratifizierungsverfahren bereits abgeschlossen sind, ihre Urkunden bei der UNESCO hinterlegt (in zwei Staaten dauert der Ratifizierungsprozess derzeit noch an). Ein wesentlicher Grund für die Beteiligung der EU liegt darin, dass die vom UNESCO-Übereinkommen betroffenen Bereiche teils in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, teils in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen (KLAMERT 2009). Deshalb werden sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten Vertragsparteien, um den in dem UNESCO-Übereinkommen festgelegten Verpflichtungen gemeinsam nachzukommen und im Falle geteilter Zuständigkeiten die durch das UNESCO-Übereinkommen gewährleisteten Rechte auszuüben.<sup>9</sup>

Die Konvention ist von der Überzeugung geprägt, dass die **Globalisierungsprozesse** eine Bedrohung der Vielfalt darstellen und zu einer Verarmung kultureller Ausdrucksformen führen können.<sup>10</sup> Das wesentliche Ziel der Konvention ist es vor diesem Hintergrund, „die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern“ (Art 1 lit a). Diese Zielsetzung verbindet sich mit der Annahme einer „besonderen Natur von kulturellen Aktivitäten, Gütern und Dienstleistungen als Träger von Identität, Werten und Sinn“ (Art 1 lit g). Hinzu kommt die Proklamation des souveränen Rechts der Staaten „die Politik und die Maßnahmen beizubehalten, zu beschließen und umzusetzen, die sie für den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in ihrem Hoheitsgebiet für angemessen erachten“ (Art 1 lit h). Die mit den genannten Zielbestimmungen korrespondierenden substantiellen Regelungen der Konvention sind in den Artikeln 5 bis 8 enthalten. Diese gewähren unter anderem das Recht, schützende oder fördernde regulatorische Maßnahmen vorzunehmen.

Die Konvention, die eine Reihe nationaler und internationaler Rechte und Pflichten zum Schutz und zur Förderung kultureller Vielfalt festlegt, will sicherstellen, dass die Staaten auch weiterhin die Möglichkeit haben, aktive Politik zur Förderung der kulturellen Vielfalt zu betreiben (z. B. Quotenvorgaben, Filmförderung) und wendet sich gegen Bestrebungen, die Märkte der **Kulturindustrie** wie andere Dienstleistungen zu liberalisieren. Die Konvention bekräftigt außerdem in Artikel 6 die besondere Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Hinzu kommen Maßnahmen,

---

8 Vgl. <http://www.unesco.de/kulturelle-vielfalt.html>.

9 Vgl. dazu [http://ec.europa.eu/culture/portal/action/diversity/unesco\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/portal/action/diversity/unesco_en.htm), wo auch der Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen enthalten ist.

10 Zur rechtlichen Würdigung und begrifflichen Klärung ausführlich BOGDANDY (2007).

Non-Profit-Organisationen und Einrichtungen des öffentlichen Medien- und Kulturbereiches zu fördern und zu unterstützen.

Daneben steht gleichzeitig die Verpflichtung, die kulturelle Vielfalt auch auf globaler Ebene zu schützen und zu fördern. **Entwicklungshilfe** wird in der Konvention als ein Mittel angeführt, um die genannten Hauptziele zu erreichen und findet sich auch an zahlreichen Stellen der Präambel erwähnt. Die damit korrespondierenden, substantiellen Bestimmungen finden sich in den Artikeln 12 bis 16 der Konvention. In diesem Kontext wurde offensichtlich die Terminologie der WTO übernommen, indem die Vertragsparteien sich verpflichten, Künstlern, Kulturschaffenden und anderen im Kulturbereich Tätigen sowie kulturellen Gütern und Dienstleistungen aus Entwicklungsländern eine Vorzugsbehandlung zu gewähren („Preferential treatment“).

Die Konvention erfasst somit grundsätzlich alle Formen des Schutzes und der Förderung von Ausdrucksformen kultureller Vielfalt, einschließlich Waren wie Bücher und Schmuck, sowie Dienstleistungen wie etwa im audiovisuellen Bereich. In Anbetracht der Tatsache, dass jedoch die Konvention vornehmlich Rechte einräumt, deren Wahrnehmung vor allem **im Belieben der Vertragsparteien**<sup>11</sup> verbleibt, **erscheint es zweifelhaft**, dass die Konvention die insbesondere von nationalen Kulturschaffenden erwartete rechtliche Schutzfunktion – auch im Hinblick auf die geplanten Handelsvereinbarungen zwischen der EU und den USA – erfüllen kann.<sup>12</sup> Die UNESCO-Konvention bewirkt nach überwiegender Einschätzung keine Änderung anderer Abkommen (z. B. WTO-Abkommen), sie soll aber die Unterzeichnerstaaten verpflichten, die Ziele der kulturellen Vielfalt und die Bestimmungen der Konvention auch bei Handelsregelungen zu berücksichtigen.<sup>13</sup> Insofern erscheint es gegenwärtig ebenso zweifelhaft, dass das Übereinkommen der UNESCO eine im Vergleich etwa zur UN-Menschenrechtskonvention gleichrangige Bedeutung erlangen könnte.

### 3. Literatur

BOGDANDY, Armin von (2007). Die Europäische Union und das Völkerrecht kultureller Vielfalt – Aspekte einer wunderbaren Freundschaft (European Diversity and Autonomy Papers, EDAP 1/2007). Bozen: EURAC, abrufbar unter [http://aei.pitt.edu/7429/01/2007\\_edap01.pdf](http://aei.pitt.edu/7429/01/2007_edap01.pdf) [26.01.10].

---

11 Wobei festzuhalten ist, dass die USA die Konvention weder unterzeichnet noch ratifiziert haben.

12 Der Deutsche Kulturrat hat in diesem Zusammenhang in einem Hintergrundgespräch Abgeordnete des Deutschen Bundestags und den Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Hans-Joachim Otto, MdB, über die Bedenken zum Verhandlungsmandat der EU-Kommission beim Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA informiert. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die EU und auch Deutschland mit der Ratifizierung der Konvention kulturelle Vielfalt die Verpflichtung eingegangen seien, dieses Übereinkommen gerade auch bei internationalen Handelsabkommen zu berücksichtigen. Zeigen müsse sich aber, ob sich nun die UNESCO-Konvention in der kulturpolitischen Praxis als wirksames Instrument erweise. Vgl. dazu <http://www.kulturrat.de/detail.php?detail=2532&rubrik=142>.

13 Vgl. dazu ausführlich GRABER (2006) SOWIE HAHN (2006).

DEUTSCHE UNESCO-KOMMISSION (Hrsg.) (2007). Kulturelle Vielfalt – Unser gemeinsamer Reichtum (Das Essener / Ruhr.2010 Bellini Handbuch zu Perspektiven Kultureller Vielfalt). Bonn: Deutsche UNESCO-Kommission.

DEUTSCHE UNESCO-KOMMISSION (Hrsg.) (2009). Kulturelle Vielfalt gestalten. Handlungsempfehlungen aus der Zivilgesellschaft zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in und durch Deutschland - Weißbuch Version 1.0. Ein Projekt der Bundesweiten Koalition Kulturelle Vielfalt. Bonn: Deutsche UNESCO-Kommission.

GRABER, Christoph Beat (2006). The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO? *Journal of International Economic Law*, 9 (3) 553-574.

HAHN, Michael (2006). A Clash of Cultures? The UNESCO Diversity Convention and International Trade Law. *Journal of International Economic Law*, 9 (3) 515-552

KLAMERT, Marcus (200). Rechtsprobleme gemischter Abkommen am Beispiel der UNESCO Konvention zum Schutz und der Förderung der Diversität kultureller Ausdrucksformen. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 64 (2) 217-235.