

In internationalen Verhandlungen vertritt die Schweiz im allgemeinen handelspolitische Positionen, die den Vorrang vor ihren kulturellen Interessen haben, so schädlich deren langfristige Auswirkungen auch sein mögen. 2001, als sich Europa – noch unter dem Schock des innerhalb der OECD gescheiterten MAI stehend – heftig für die «kulturelle Diversität à la française» einsetzte, die sich gegen die allumfassende wirtschaftliche Liberalisierung als Speerspitze der Vereinigten Staaten richtete, unternahm die Schweiz einen Alleingang, indem sie innerhalb der WTO die Frage von Schutzklauseln im kulturellen Bereich ins Gespräch brachte. Das trug ihr seinerzeit schwere Vorwürfe von seiten der EU-Staaten ein. Im gegenwärtigen Stadium dieser Debatte freuen wir uns, Ihnen nachstehend den Standpunkt des Stellvertretenden Direktors des Bundesamts für Kultur, Marc Wehrli, vorzustellen.

Claude Champion, Präsident der SSA

IVAN BERNIER

La bataille de la diversité culturelle

Im Oktober 2003 stimmte die 32. UNESCO-Generalkonferenz einem Antrag zu, gemäss dem die Frage der kulturellen Vielfalt – bezüglich des Schutzes der kulturellen Inhalte und künstlerischen Ausdrucksformen – Gegenstand eines internationalen Abkommens sein müsse. Die Konferenz beauftragte daraufhin den Generaldirektor der Organisation, auf Ende 2005 ein Vorprojekt vorzulegen. Der Beginn der Verhandlungen ist die jüngste Entwicklung in einem Konflikt, den die damalige französische Kulturministerin Catherine Trautmann im Jahr 2000 als «bataille de la diversité culturelle» bezeichnet hatte. Aber inwiefern betrifft diese Schlacht die Kreativen sämtlicher Länder und insbesondere die Urheber von audiovisuellen Werken. Sind ihre Herausforderungen nur virtuell oder tatsächlich konkret ?

Ursprung und Wesen des Konflikts

Bereits ab der Mitte der 1920er Jahre erliessen verschiedene europäische Länder angesichts der Überflutung ihrer Märkte durch amerikanische Filme Leinwandquoten, um einen für die Erhaltung ihrer kulturellen Identität als grundlegend beurteilten Raum zu gewährleisten. Die grossen amerikanischen Filmproduktionsgesellschaften reagierten unverzüglich und forderten von den amerikanischen Behörden, Druck auszuüben, damit diese Quoten wieder aufgehoben würden. Das war der Anfang einer Konfrontation über die Behandlung von kulturellen Waren und Dienstleistungen im internationalen Handel, der bis heute andauern sollte. Zwei radikal verschiedene Sichtweisen prägen diesen Konflikt:

- Die erste betrachtet kulturelle Produkte ausschliesslich als Unterhaltungsprodukte, völlig vergleichbar jedem anderen Erzeugnis und deshalb auch denselben Handelsregeln unterworfen.
- Die zweite versteht kulturelle Produkte als Instrumente der sozialen Kommunikation, die Werte, Ideen und Inhalte transportieren und deshalb auch dazu beitragen, die kulturelle Identität einer Gemeinschaft zu formen. Aus diesem Grund müssen sie von der Anwendung der Handelsregeln ausgenommen sein.

Mitte der 1990er Jahre begann sich die Wahrnehmung dieser beiden gegensätzlichen Sichtweisen und der Umgang mit ihnen zu ändern. Dieser Wechsel fiel zeitlich mit zwei Ereignissen zusammen, welche die weitere Debatte entscheidend beeinflussen sollten.

- Das erste war der Ausgang der 1996 aufgenommenen OECD-Verhandlungen für ein Multilaterales Abkommen über Investitionen (MAI). Ihr Scheitern, 1998, bestätigte, dass multilaterale Verhandlungen über Handelsbeziehungen nicht das geeignete Forum waren, um den Austausch von Gütern und Dienstleistungen unter Wahrung der kulturellen Vielfalt zu fördern. Tatsächlich war es Frankreich in diesen Verhandlungen nicht gelungen, eine Mehrheit der Staaten für eine Klausel über die «exception culturelle», die kulturelle Ausnahme, zu gewinnen.
- Das zweite Ereignis war das Scheitern des dritten WTO-Ministertreffens in Seattle im Dezember 1999. Es war ein entscheidender Punkt im Bewusstwerdungsprozess über die Auswirkungen der Globalisierung und der Liberalisierung des Handels auf die Kulturen im soziologischen Sinne. Man machte geltend, dass die Vorherrschaft wirtschaftlicher Zwänge auf die sozialen und politi-

schen Werte, unterstützt durch die atemberaubende Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien, die nationalen Identitäten einer Belastungsprobe aussetze und sie manchmal zum Rückzug, manchmal zur aggressiven Stärkung gegensätzlicher Modelle zwänge. In diesem Umfeld wurde die Erhaltung der kulturellen Identität nicht mehr ausschliesslich als eine Frage gesehen, die von Handelsabkommen ausgenommen werden müsse, sondern wandelte sich zum Selbstzweck.

Von dem mehrere Jahrzehnte zuvor eingeleiteten Kampf für die «kulturelle Ausnahme» ging man zum Kampf für die «kulturelle Diversität oder Vielfalt» über.

Wieso sollte die kulturelle Vielfalt begünstigt werden ?

Jede nationale Kultur, die lebendig bleiben will, ist dazu verurteilt, sich im Lauf der Zeit vielfältigen internen und externen Veränderungen anzupassen. Das wahre Problem, das durch die Globalisierung und die Liberalisierung gestellt wird, ist die Frage, wie die von ihnen herbeigeführten Veränderungen die Möglichkeit beeinflussen, einen eigenen kulturellen Raum zu fördern und zu erhalten, durch den die Bürger Zugang zum kulturellen und politischen Leben ihrer Gemeinschaft erhalten und daran teilhaben können. Leider ist es keineswegs selbstverständlich, dass sich die Globalisierung der Wirtschaft und die Liberalisierung des Handels in dieser Hinsicht positiv auswirken.

Mindestens drei gute Gründe für Besorgnis können vorgebracht werden:

- Der erste Grund ist die Überflutung mit ausländischen kulturellen Erzeugnissen (Film und Fernsehen, Bild- und Tonträger, Bücher usw.). Sie kann so weit gehen, dass die heimische kulturelle Produktion erstickt wird und der betroffenen Bevölkerung damit ein für ihre eigene Entwicklung grundlegend wichtiger symbolischer Diskurs vorenthalten wird. Dies ist um so alarmierender, als die schöpferischen Menschen und die kulturellen Vermittler eine entscheidende Rolle bei der Anpassung der Kulturen an Veränderungen spielen. Denn sie sind es, die einen Raum der kritischen Auseinandersetzung zwischen einheimischen und ausländischen Werten, zwischen vergangenheitsorientierten Verhaltensweisen und Zukunftsperspektiven schaffen.
- Der zweite Grund betrifft die Konzentration der Produktionsmittel sowie die Kommerzialisierung der kulturellen Erzeugnisse durch Grosskonzerne, die in geradezu industriellem Rahmen arbeiten, und die daraus folgende Uniformisierung des künstlerischen Ausdrucks unter dem Einfluss hauptsächlich kommerzieller Zwänge.
- Der dritte, neuere Grund ist die Marginalisierung einer grossen Zahl von Kulturen im internationalen Raum, der mit den neuen Informationstechnologien entsteht (Internet usw.). Ungeachtet der Tatsache, dass diese neuen Technologien beachtliche Möglichkeiten bieten, um die Vielfalt der Kulturen auszudrücken, ist die Gefahr, dass sich der Graben zwischen den Ländern mit und ohne echten Zugang zu diesen Möglichkeiten weiter vertieft, durchaus real und sehr besorgniserregend.

In allen drei Fällen ist das Grundrecht auf kulturellen Ausdruck in Frage gestellt und damit auch das demokratische Leben und der gesellschaftliche Zusammenhalt der betreffenden Gemeinschaft bzw. Bevölkerung. Unter diesem Gesichtspunkt besteht kein Zweifel, dass es sich bei der Verteidigung der kulturellen Vielfalt um einen grundlegenden Kampf handelt.

Die WTO oder die kulturelle Vielfalt als Behinderung des freien Handels

Die WTO als solche interessiert sich nicht für die Kultur, da diese nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fällt. Sie interessiert sich jedoch für die Massnahmen, die von den Staaten ergriffen werden, um den kulturellen Ausdruck auf nationaler und die kulturelle Vielfalt auf internationaler Ebene zu fördern. Wenn diese in irgendeiner Weise die Handelsströme behindern und einer WTO-Bestimmung zuwiderlaufen, können sie Anlass für eine Klage sein. Unter den Massnahmen, die diesbezüglich am ehesten Schwierigkeiten machen können, gehören öffentliche Beihilfen, Quoten, Forderungen nach lokalem Inhalt und Massnahmen zur Investitionskontrolle.

Sieht man von den Filmquoten ab, die durch Artikel IV des GATT bewilligt werden (man weiss in diesem Zusammenhang, dass der schweizerische Quotenanteil 1993 für ein Landerecht der Swissair

in Atlanta eingetauscht wurde...), sowie von der generellen Ausnahme in Artikel XX des GATT betreffend den Schutz nationaler Güter mit künstlerischem, historischem oder archäologischem Wert, gibt es keinerlei Ausnahmeregelungen oder Sonderbehandlungen, die spezifisch auf kulturelle Güter und Leistungen anwendbar wären.

In den gegenwärtig laufenden WTO-Verhandlungen über den internationalen Handel haben gewisse Mitglieder bereits Anträge eingebracht, die das Problem der Berücksichtigung der Besonderheiten im audiovisuellen Bereich ausdrücklich ansprechen. Dies ist insbesondere der Fall der Schweiz. Sie schlägt eine gründliche Untersuchung vor, mit der festgestellt werden soll, ob das General Agreement on Trade in Services (GATS) – eines der zahlreichen Abkommen, die heute von der WTO verwaltet werden – flexibel genug ist, um den Besonderheiten des audiovisuellen Sektors angepasste Lösungen vorschlagen und die kulturellen, sozialen und demokratischen Ziele der Mitgliedstaaten hinreichend berücksichtigen zu können. Unter den Fragen, die bei einer solchen Untersuchung geprüft werden müssten, erwähnt die Schweiz die Subventionen, die öffentlichen audiovisuellen Dienstleister, unerlaubte Inhalte, Fragen bezüglich des Wettbewerbs und der Reglementierungen sowie schliesslich die Restriktionen für den Zugang zum Inlandmarkt und zur Inländerbehandlung. Die Lösungen für diese Fragen könnten die Form eines GATS-Anhangs über die audiovisuellen Dienstleistungen annehmen. Ein solches Vorgehen ist jedoch insofern nicht ungefährlich, als es einer hauptsächlich kommerziell orientierten Organisation die Aufgabe überträgt, zu bestimmen, was ein Land in Sachen kultureller Entwicklung tun darf und was nicht.

Die Haltung der USA zu diesem Thema erlaubt, die Grenzen eines solchen Vorgehens besser zu erfassen. Sie schlagen nämlich vor, dass die Mitgliedstaaten parallel zur Aushandlung spezifischer Verpflichtungen bezüglich der audiovisuellen Dienstleistungen auch zu einer Einigung über die Subventionen kommen könnten, die das Bedürfnis jedes Landes respektiert, seine kulturelle Identität zu fördern, indem es ein Umfeld schafft, das sich bereichernd auf die nationale Kultur auswirkt. Auf den ersten Blick erscheint dieser Vorschlag als Zeichen guten Willens. Tatsächlich ist die Strategie der Vereinigten Staaten auf drei Ziele ausgerichtet:

- Als erstes sollen diejenigen WTO-Mitgliedstaaten, die bisher keine Liberalisierungsverpflichtungen für den audiovisuellen Bereich eingegangen (die weit überwiegende Mehrheit), dazu gebracht werden, diesen Sektor in die Liste ihrer Verpflichtungen im Rahmen der laufenden Verhandlungen aufzunehmen.
- Als zweites Ziel soll durchgesetzt werden, dass die aktuellen Marktzugangsebenen garantiert werden. Für Mitglieder, die bereits Beschränkungen in diesem Bereich kennen, kann dieses Begehren überaus vernünftig erscheinen, da es ja in gewisser Weise nur die bestehenden Praktiken legitimiert. Für Staaten hingegen, die bisher keinerlei derartige Restriktionen kennen (das trifft auf die Mehrheit der Entwicklungsländer zu), hätte dies zur Folge, dass sie künftig keine für ihre kulturelle Entwicklung erforderlichen Massnahmen mehr treffen könnten, die in irgendeiner Weise den Zugang zu ihrem Markt beschränkten.
- Drittes Ziel ist schliesslich, als Gegenleistung für «Konzessionen» bezüglich der Beibehaltung bestehender Schutzmassnahmen im audiovisuellen Bereich sowie bestehender oder kommender Subventionsprogramme Regelungen durchzusetzen, die den praktisch unbeschränkten Zugang für elektronisch übermittelte audiovisuelle Produkte garantieren, das heisst für den Vertriebs- und Zirkulationskanal der Werke von morgen.

Im Warten auf die Wiederaufnahme der (temporär ausgesetzten) WTO-Verhandlungen haben die USA bereits fünf bilaterale Freihandelsabkommen (mit Chile, Singapur, den Staaten Zentralamerikas, Australien und Marokko) geschlossen, die Massnahmen enthalten, welche die vorgenannten Ziele widerspiegeln. Verschiedene weitere bilaterale Abkommen stehen vor dem Abschluss. Ganz anders ist die Strategie der Europäischen Union in diesen Verhandlungen. Ihr Standpunkt ist es, im audiovisuellen Sektor keinerlei Liberalisierungsverpflichtung einzugehen. Dies erklärte EU-Kommissarin Viviane Reding 2001: «Wir sind offen für den Austausch und die Zusammenarbeit, die für die Förderung der kulturellen Vielfalt in Europa und in der Welt notwendig sind, doch die Instrumente des internationalen Handels scheinen uns nicht geeignet, um diese Ziele zu erreichen.

Hingegen anerkennen wir, dass es wertsteigernd sein könnte, mit möglichst vielen Partnern ausserhalb des WTO-Rahmens über die allgemeine Problematik der kulturellen Vielfalt im Zusammenhang mit der Globalisierung und den verschiedenen öffentlichen Strategien für ihre Erhaltung und Förderung zu diskutieren.»

Diese Position deckt sich mit derjenigen Kanadas, das keinerlei Verpflichtung eingehen will, das seine Fähigkeit begrenzt, die eigenen Ziele bezüglich der Kulturpolitik zu verwirklichen, und zwar so lange, bis ein neues internationales Instrument geschaffen werden kann, das ausdrücklich dafür bestimmt ist, das Recht der Länder zu schützen, ihre kulturelle Vielfalt zu erhalten und zu fördern. In beiden Fällen ist das Ziel, sicherzustellen, dass die Doppelnatur der kulturellen Erzeugnisse als kommerzielle Produkte und Instrumente der sozialen Kommunikation konkret berücksichtigt wird.

Die UNESCO oder die kulturelle Vielfalt als Selbstzweck gesehen

Die kulturelle Vielfalt – im umfassenden Sinn von Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Identitäten verstanden – stand im Zentrum der Tätigkeit der UNESCO im kulturellen Bereich, und zwar praktisch seit Gründung dieser UNO-Sonderorganisation im Jahre 1945. Dennoch begann sich die UNESCO erst 1999 konkret mit der Frage des Schutzes der kulturellen Vielfalt vor dem Druck der wirtschaftlichen Globalisierung und des freien Handels zu befassen. Mit einer Debatte konfrontiert, die eigentlich an vorderster Front sie selbst betraf, die jedoch bis dahin ohne irgendeine Intervention ihrerseits stattgefunden hatte, schaltete sich die UNESCO schliesslich 1999 in die Auseinandersetzung ein, indem sie ein Dokument mit dem Titel Kultur, Handel und Globalisierung, Fragen und Antworten veröffentlichte. In der Folge fanden mehrere Treffen statt, bei denen verschiedene Aspekte der Frage erörtert wurden.

Als Antwort auf die Initiative gewisser Staaten, die Erarbeitung einer internationalen Konvention über die kulturelle Vielfalt auf die Traktandenliste der 166. Sitzung des Exekutivrats zu setzen, schlug das UNESCO-Sekretariat am 12. März 2003 vor, der Rat solle an der 32. Generalkonferenz empfehlen, eine Entscheidung für die Erarbeitung eines neuen internationalen normativen Instruments zu fällen und die Natur dieses Instruments festzulegen. Dies tat die Generalkonferenz denn auch im Oktober 2003, und zwar mit der zusätzlichen Präzisierung, dass sich die Konvention auf den Schutz der kulturellen Inhalte und der künstlerischen Ausdrucksformen erstrecken sollte. Der glückliche Ausgang dieser ersten Etappe hin zu einer internationalen Konvention über dieses Thema vermag nur schlecht zu verbergen, dass bezüglich der Berechtigung einer solchen Vereinbarung unterschiedliche Ansichten bestehen.

- Für gewisse Länder (wie die USA, Grossbritannien und die Niederlande) handelt es sich um ein Abkommen, das unter dem Deckmantel einer weniger negativen Sprache den Kampf der «kulturellen Ausnahme» fortsetzt. Mit anderen Worten um ein Abkommen mit protektionistischer Ausrichtung, dessen Endziel ist, die Kultur aus der WTO auszuschliessen oder zumindest eine Sonderbehandlung für den Kulturbereich durchzusetzen.
- Für andere Länder – die weit überwiegende Mehrheit der Staaten, die sich an der Generalkonferenz von Oktober 2003 zu Wort gemeldet hatten – geht es im Gegenteil um ein in erster Linie kulturelles Abkommen, dessen Zweck nicht die Änderung des WTO-Rechts ist, sondern das eher einen Bezugsrahmen, einen Verhaltenskodex für die Signatarstaaten liefern soll. Für die Entwicklungsländer im besonderen handelt es sich um ein Abkommen, dem sie um so bereitwilliger beitreten werden, weil es dazu beitragen wird, dass sie ihre eigenen kulturellen Ausdrucksformen fördern können, die in vielen Fällen besonders gefährdet sind und über die sie auch ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung vorantreiben können.

Eine Schlacht, kein Krieg

Diese Schlacht um die kulturelle Vielfalt ist noch lange nicht gewonnen. Abgesehen vom protektionistischen Charakter des Konventionsentwurfs, der innerhalb der UNESCO diskutiert wird, könnten die USA auch geltend machen, dass das Vorhaben dem Grundsatz der freien Zirkulation der Information zuwiderläuft genau so, wie sie dies in den Jahren von 1970 bis 1980 taten, um das Vorhaben einer neuen Weltordnung für Information und Kommunikation zu

diskreditieren, das damals von der UNESCO ins Gespräch gebracht worden war. Doch das Ziel der geplanten Konvention ist nicht, den Informationsfluss zu behindern, sondern im Gegenteil jedem Einzelnen zu ermöglichen, am kulturellen Leben seiner Gemeinschaft teilzunehmen, ein Grundrecht, das in Artikel 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte anerkannt wird.

Sollte das Vorhaben einer Konvention über die Erhaltung und Förderung der kulturellen Vielfalt scheitern, müsste das Recht auf kulturellen Ausdruck in Zukunft allein in Instanzen mit kommerzieller Ausrichtung diskutiert werden. Als erste wären davon die Kulturschaffenden und Autoren selbst betroffen. Sie müssten mit ansehen, dass die Eingriffe des Staates zugunsten der kulturellen Entwicklung mehr und mehr durch rein kommerzielle Überlegungen eingeschränkt würden.

Unter diesen Umständen überrascht es nicht, dass in den letzten Jahren immer mehr nationale Vereinigungen für kulturelle Vielfalt entstanden, in denen Kulturschaffende aller Bereiche tätig sind, um auf nationaler wie internationaler Ebene den Platz und die Aufgabe kultureller Ausdrucksformen als Sprache der sozialen Kommunikation zu verteidigen.

Und es ist ja in der Tat so, dass die «Schlacht der kulturellen Vielfalt» nur mit der entschlossenen Unterstützung der Kulturschaffenden gewonnen werden kann.

*

Marc Wehrlin

Die Schweiz in der kulturellen Vielfalt weit vorne.

An vielem lässt sich ermesen, wie wichtig der Grundsatz der kulturellen Vielfalt für die Schweiz ist. Davon zeugt allein schon der verfassungsmässige Grundsatz, dass die Kulturhoheit weitgehend bei den Kantonen liegt und es somit viele Kulturen und Kulturpolitiken gibt.

Beim Film, der in der Zuständigkeit des Bundes liegt, ist die Angebotsvielfalt als Ziel ausdrücklich in der Verfassung verankert. Wir sind das einzige Land Europas, das seine Filmbranche (Verleih und Kino) in der Filmgesetzgebung zur kulturellen Vielfalt verpflichtet und Förderungsmassnahmen kennt, die auf die Angebotsvielfalt zielen. So erhalten z.B. Filmverleiher, deren Verleihprogramm zu wenigstens der Hälfte aus Filmen aus Ländern besteht, die in der Schweiz nicht schon eine mächtige Marktstellung haben, eine Förderung pro Eintritt für ihre Low-budget-Filme. Filme aus den Ländern des Südens geniessen einen zusätzlichen Bonus. Mit 27 % Publikumsanteil für nichtnationale europäische Filme ist die Schweiz in Europa einsame Spitze. Kulturelle Vielfalt bedeutet uns somit nicht nur den Schutz der eigenen Vielfalt, sondern Austausch mit anderen Kulturen.

Diese Politik verfolgen wir nicht nur gegen innen, sondern auch gegen aussen auf dem internationalen Parkett. Der Direktor des Bundesamtes für Kultur, David Streiff, gehört zu den Gründermittgliedern des Réseau international des politiques culturelles (RIPC), das an der Wiege der UNESCO-Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt stand. 2002 war die Schweiz Gastgeberin einer Tagung des RIPC in Luzern zu diesem Thema. An den Arbeiten der UNESCO-Woche werden wir aktiv partizipieren, und wir koordinieren die Haltung innerhalb der Bundesverwaltung.

Ich selbst vertrete die Interessen der Kultur in den laufenden WTO-Verhandlungen. Prof. Bernier irrt sich, wenn er ausführt, die Schweiz habe das Thema der kulturellen Vielfalt der WTO überlassen wollen. Unseres Erachtens ist es keineswegs an der WTO, Kulturpolitik zu formulieren – aber es geht um Schnittstellen. Aber mittelfristig wird es darum gehen, dass die WTO nicht nur die nationalen Gesundheits-, Sozial- und Umweltpolitiken zu respektieren hat, wie das heute festgeschrieben ist, sondern auch die Politiken zur Förderung der kulturellen Vielfalt. Eine zeitlich beschränkte Ausnahmeregelung, wie das GATS sie heute vorsieht, wird den Bedürfnissen einer dynamischen Kulturpolitik nicht gerecht.

Die internationalen Grundsätze der kulturellen Vielfalt sollen in der UNESCO-Konvention verankert werden, und dabei wird auf geeignete Weise sicherzustellen sein, dass die internationalen Handelspolitiken an diesen Grundsätzen Halt machen. Kulturelle Vielfalt ist kein blosses kulturpolitisches Anliegen, es ist ein gesellschaftspolitischer Parameter für die Zivilisation.

Marc Wehrlin

Stellvertretender Direktor und Leiter der Sektion Film im Bundesamt für Kultur.