

Wo bleiben die Medienfunktionen in der UNESCO-Kulturkonvention? Den Public-Service-Rundfunk stärker herausstellen!

Ziel der Kulturkonvention, die von der 33. Generalkonferenz der UNESCO im Oktober 2005 beschlossen werden soll, ist die Gewährleistung kultureller Vielfalt im Zeichen fortschreitender Liberalisierung und Globalisierung auf dem Boden des GATS (portal.unesco.org/culture, Towards a Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions). Die Deutsche UNESCO-Kommission hat eine Bundesweite Koalition Kulturelle Vielfalt initiiert, die die Ausarbeitung der Konvention begleitet (<http://www.unesco.de/>, Plattform: UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt). Ihr gehört auch unser Kreis an. Am 26.4.2005 hat sich diese Koalition in Berlin zu ihrem vierten Fachgespräch getroffen. Dort ist ein Entwurfstext erörtert worden, der dann der vom 25.5. bis 3.6.2005 in Paris durchgeführten Regierungskonferenz zur abschließenden Beratung vorgelegt worden ist. Im Hinblick darauf haben wir die nachfolgend dokumentierten Vorschläge – denen sich auch der Initiativkreis Öffentlicher Rundfunk Berlin angeschlossen hat – für eine ausdrückliche Einbeziehung der Medien, zumal des öffentlichen Rundfunks, gemacht und dafür auf dem Berliner Treffen Interesse und Unterstützung gefunden. Unsere Vorschläge sind dann auch auf der Pariser Konferenz von deutscher und europäischer Seite teilweise aufgenommen worden. Zum Teil haben sie auch in die dort verabschiedete Entwurfsfassung Eingang gefunden, in der den Vertragsstaaten jetzt ausdrücklich ein Recht auf Förderung von „diversity of the media including through public service broadcasting“ zuerkannt wird (Art. 6 Abs. 2 lit. h). Jedoch geht unsere Stellungnahme inhaltlich weiter und bleibt, wie wir meinen, für die fortdauernde Diskussion über die im Oktober 2005 zu beschließende Endfassung relevant.

1. Auf Beschluss der 32. Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) vom Oktober 2003 wird zur Zeit intensiv an einem internationalen Übereinkommen gearbeitet, das dem Schutz und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen dienen soll. Es soll ein neues kulturelles Gegengewicht zu den einschlägigen, schon seit längerem vorhandenen Regelwerken des internationalen Handelsrechts, insbesondere zu dem Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS), darstellen und einer sachfremden Ökonomisierung des kulturellen Lebens vorbeugen. Wir begrüßen und unterstützen dieses Vorhaben, das auch den Rundfunk betrifft, mit großem Nachdruck.

2. Am Anfang stand ein von einer Gruppe unabhängiger Experten ausgearbeiteter erster Textentwurf vom Juli 2004 (CLT/CPD/2004/CONF-201/2, zugänglich über www.unesco.de). Die weitere Diskussion, insbesondere auf den beiden zwischenstaatlichen Konferenzen von Regierungsexperten im September 2004 und im Januar/Februar 2005, wurde durch jenen Entwurf wesentlich bestimmt. Im März 2005 faßte der Generaldirektor der UNESCO den bis dahin erreichten Diskussionsstand in einem Bericht zusammen, dem ein informativ-locker „zusammengesetzter“, noch nicht durchgängig überarbeiteter zweiter Entwurf beigelegt war (CLT/CPD/2005/CONF.203/6, Appendix 1, zugänglich über www.unesco.de). Im April 2005 legte der Sprecher der zwischenstaatlichen Expertenkonferenz einen vollständig revidierten, „konsolidierten“ dritten Entwurf vor (171 EX/INF.18, Appendix 2, zugänglich über <http://www.unesco.de/>). Der dritte Textentwurf hält sich inhaltlich, ebenso wie der zweite, im großen und ganzen an den ersten und bezweckt dessen weitere begriffliche und sprachliche Perfektionierung.

3. Bei der Ausformung adäquater allgemeiner Standards einer neuen Zuordnung von Kultur und Wirtschaft ist man nun schon ein gutes Stück weitergekommen. Freilich kehren auch gewisse konzeptionelle Schwächen und Defizite, die bereits dem ersten Entwurf anhafteten, im zweiten und dritten Entwurf wieder. Das betrifft vor allem den Medienbereich. Es ist zumal dessen öffentlicher Sektor, der mit seinen Besonderheiten noch nicht angemessen berücksichtigt wird. Dies sollte, wie wir meinen, auf der kommenden, für Mai/Juni 2005 einberufenen zwischenstaatlichen Expertenkonferenz thematisiert und nach Möglichkeit nachgeholt werden. Dazu möchten wir mit den nachfolgenden, an einzelne wichtige Textstellen anknüpfenden Bemerkungen einen Beitrag leisten.

4. Wie es im Völkerrecht auch sonst üblich ist, stehen in den Entwürfen individuelle Grundfreiheiten wie „Freiheit des Ausdrucks, der Information und Kommunikation“ (so Art. 2 Nr. 1 des dritten Entwurfs) im Vordergrund. Damit verbinden sich Forderungen nach „freiem Fluß der Ideen“ (Präambel ebd., 10. und 19. Erwägungsgrund) inklusive Zugangs- und Auswahl-freiheit. Daß es dabei um die Entstehung informativer Öffentlichkeit, um inhaltliche Vielfalt, Offenheit, Diskursivität und darauf beruhende freie Meinungsbildung gehen sollte, bleibt allerdings ungesagt. Ebenso bleibt ungesagt, daß alles dies die Betätigung einer qualifizierten Vermittlungsfunktion seitens sachgerecht organisierter, relativ autonomer und grundsätzlich fremdnützig handelnder Medien voraussetzt.

5. In der deutschen verfassungsrechtlichen Tradition wird dem Rundfunk eine entsprechende „Medium und Faktor“-Aufgabe zugeordnet. Demgemäß wird die Rundfunkfreiheit als öffentlich-„dienende Freiheit“ bezeichnet (BVerfGE 57, S. 295, 319 ff.). Das ist ein funktionaler Ansatz, welcher auf nationaler Ebene nach wie vor unaufgebbar ist, und er könnte auch auf internationaler Ebene relevant werden. Etwas davon sollte nach unserer Ansicht auch in der UNESCO-Kulturkonvention wiederkehren. Damit ist es in den Entwürfen aber nicht weit her.

6. Im ersten und zweiten Entwurf wird in der Präambel neben individuellen Grundrechten der Information und Kommunikation zusammenhanglos „der Pluralismus der Medien“ erwähnt und als gleichfalls schutzwürdiges Gut deklariert (6. bzw. 7. Erwägungsgrund). In den Zielen und Grundsätzen nach Art. 1 und Art. 2 ist dann nicht einmal mehr das der Fall. Die Medien und ihre Funktionen werden auch sonst nirgends ausdrücklich genannt. Im dritten Entwurf sind sie schließlich auch aus der Präambel verschwunden. Anfangs kamen sie wenigstens noch in ergänzenden Anhängen punktuell zur Sprache. Später fielen diese Anhänge indes gänzlich weg, näherhin wie folgt:

7. Die Definitionen des Art. 4 betreffen u.a. „kulturelle Dienstleistungen“ (Art. 4 Nr. 4 im ersten bzw. Nr. 3 im zweiten und dritten Entwurf). Dem war im ersten Entwurf als Anhang 1 eine Liste von Beispielen beigelegt, in der u.a. „Radio- und Fernsehprogramme“, „Radio- und Fernsehdienste“ sowie „Radioübertragungsdienste“ vorkamen. Im zweiten und dritten Entwurf ist jener Anhang dann ersatzlos entfallen.

8. Entsprechendes gilt für die Definition von „Kulturpolitiken“ in Art. 4 Nr. 7 des ersten bzw. Nr. 5 des zweiten und dritten Entwurfs. Dazu gab es zunächst in Anhang 2 wiederum eine Liste mit Beispielen möglicher Maßnahmen, so unter der Rubrik „Förderung des Pluralismus sowie der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der und für die Informationsgesellschaft“: „Politiken, die den Medienpluralismus fördern und Dienstleistungen für Gemeinschaften, Sprachgruppen und Minderheiten in öffentlichen Radio- und Fernsehanstalten und im Internet fördern“ (Nr. 1 Abs. 4). Hier wurde immerhin einmal ein öffentlicher Rundfunksektor explizit erwähnt. Inhaltlich klangen darin allerdings US-Vorstellungen von einer bloßen Nischenrolle á la Public Broadcasting Service (PBS) an – was in Europa auf Befremden stieß und zu Forderungen nach Nachbesserung führte. Statt dessen ist dann jedoch im zweiten und dritten Entwurf auch Anhang 2 ersatzlos gestrichen worden. Das ist im Ergebnis ganz unbefriedigend.

9. Wissenswert ist im übrigen noch, in welcher Weise der – hier vor allem interessierende – Public-Service-Rundfunk in sonstigen, allgemeiner gefaßten Bestimmungen der Entwürfe implizit mitberücksichtigt wird. Dabei ist zwischen Rechten und Pflichten der Vertragsstaaten auf nationaler und auf internationaler Ebene zu unterscheiden. Auf ersterer Ebene „leitet jeder Vertragsstaat insbesondere regulatorische und finanzielle Maßnahmen ein, die darauf abzielen, die Vielfalt kulturellen Ausdrucks auf seinem Staatsgebiet zu schützen und zu fördern, insbesondere in den Fällen, in denen sie bedroht oder gefährdet ist“ (so der erste Entwurf in Art. 6 Nr. 1). Hierzu können u.a. Maßnahmen gehören, „die Einrichtungen des öffentlichen Dienstes ermutigen und unterstützen“ (so ebd. Nr. 2 lit. (e)). Ähnlich über nationale Gewährleistung von „appropriate public service institutions“ der zweite Entwurf in Art. 6 Nr. 2 lit. (e), wo jedoch die zitierte Gefährdungsklausel – die womöglich wieder im Sinn einer Nischenrolle des öffentlichen Sektors hätte gedeutet werden können – weggefallen ist (ebd. Nr. 1). Die Passage wirkt aber immer noch ziemlich wortkarg, sie geht an den drängenden konkreten Strukturproblemen heutiger dualer Rundfunksysteme kurzerhand vorbei. Ebenso der dritte Entwurf, der in Art. 6 Nr. 2 lit. (f) nur den noch allgemeineren Begriff „public institutions“ verwendet.

10. Etwas stärker legt sich Art. 12 in der Neufassung des zweiten und dritten Entwurfs ins Zeug: Die Vertragsstaaten sollen auf dem öffentlichen Sektor „strategische und Managementkapazitäten in kulturellen öffentlichen Einrichtungen stärken“, und zwar durch professionellen und internationalen Kulturaustausch und „sharing of best practices“ (Art. 12 lit. (b)). Das wird dort freilich nur im Blick auf internationale Zusammenarbeit gesagt. Es setzt wohl voraus, daß entsprechende innerstaatliche Potentiale nach Art. 6 ff. überhaupt noch irgendwo vorhanden und voll intakt sind. Hier aber liegt schon der Hase im Pfeffer.

11. In der kulturpolitischen GATS/UNESCO-Debatte ist im nationalen politischen Raum in letzter Zeit immer wieder, etwa in dem einstimmig gefaßten Beschluß des Deutschen Bundestages vom 23.9.2004 (Drucksache 15/3054 in der Ausschlußfassung Drucksache 15/3584), die hohe Bedeutung öffentlicher Einrichtungen für die Erhaltung und Förderung kultureller Vielfalt betont worden. Hierzu hätten auch die Medien, insbesondere der öffentlich-rechtliche Rundfunk, einen wesentlichen Beitrag zu leisten. Angesichts sich ändernder Kommunikationsgewohnheiten der Bevölkerung komme es, so der Bundestag, auch auf eine angemessene Fortentwicklung dieser Public-Service-Einrichtungen an, einschließlich der Nutzung neuer Technologien.

12. In ähnlicher Weise hat sich jüngst das Europäische Parlament geäußert. In seiner Entschließung zur Ausarbeitung einer UNESCO-Kulturkonvention vom 14.4.2005 (Drucksache P6_TA-PROV(2005)0135) hat es gefordert, in der Konvention solle die überaus wichtige, qualitätssichernde Rolle der öffentlichen Dienstleister, insbesondere der öffentlichen Sendeanstalten, anerkannt werden. Die Vertragsstaaten müßten das Recht zur Organisation, zur Finanzierung und zur Definition des Aufgabenbereichs dieser Anstalten behalten, um „ihre demokratische und soziale Relevanz für die jeweilige Gesellschaft“ zu gewährleisten. Dies gerade auch im Blick auf neue Medieninhalte und Vertriebswege im digitalen Zeitalter. Auch der Grundsatz der „technologischen Neutralität“ solle in dem Übereinkommen ausdrücklich erwähnt werden.

13. Näher ausgeführt worden ist dieser anspruchsvolle regulatorische Ansatz vor allem von den Anstalten selbst, die dabei an die fragwürdige, rein wirtschaftlich orientierte Handhabung des EG-Beihilferechts durch die Brüsseler Kommission, an den Streit um einen restriktiven „Funktionsauftrag“, um den Umfang von Gebührenfinanzierung, Onlineaktivitäten usw. denken und entsprechenden damit parallellaufenden, die Brüsseler Angriffe unterstützenden GATS-Einwirkungen von vornherein einen Riegel verschieben wollen (Eva Maria Michel, <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/pdfs/17003.pdf>; Verena Wiedemann, <http://www.ioer.org/09dokumente/wiedem.pdf>; Verena Metze-Mangold,

<http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/pdfs/19204.pdf>; Fritz Pleitgen, Archiv für Presse-recht 2005, S. 1 ff.). Unübertroffen ist insoweit die vom Brüsseler ARD-Büro ausgearbeitete, sehr genaue und tiefdringende Stellungnahme der ARD zu dem ersten Konventionsentwurf vom 20.8.2004 (zugänglich über <http://www.unesco.de/>). An sie hat sich dann die gleichfalls substantielle und gründliche Stellungnahme des EBU Legal Department vom 28.10.2004 (mit Anhang vom 13.9.2004) angeschlossen. Diese nach wie vor aktuellen Papiere enthalten kritische Kommentare und exakt ausformulierte Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zu den vorhin aufgeführten und zu zahlreichen weiteren unter medienspezifischen Aspekten unbefriedigenden Passagen des Entwurfs. Darauf sei hier in toto verwiesen. Dazu noch ein paar Beispiele:

14. Zu der Aufzählung individueller Grundfreiheiten in Art. 2 Nr. 2 bzw. jetzt Nr. 1 soll hinzugefügt werden: „and their corollary, freedom and pluralism of the media“. Für die Schlüsselbestimmung des Art. 6 Nr. 2 lit. (e) bzw. jetzt (f) über garantierte nationale Befugnisse im innerstaatlichen Bereich wird von ARD/EBU als Neufassung vorgeschlagen: „Measures which organise public service institutions, such as public broadcasters ..., define their remit, provide for their funding, and facilitate and encourage public access to them.“ Parallel dazu sollen die Definitionen des Art. 4 um eine „Public Service Institutions“ betreffende Nr. 8 mit folgendem Wortlaut ergänzt werden: „Public Service Institutions refer to organisations charged with public obligations and financed partly or wholly with public funds.“ Alles dies soll „across all platforms, networks and devices and independent of technologies used“ gelten, wie es in einer für Art. 6 Nr. 2 lit. (a) empfohlenen Ergänzung heißt. Näheres zu der so verstandenen, gerade auch Konvergenzphänome erfassenden Entwicklungsgarantie soll in den Anhängen gesagt werden, die hiernach präzisiert und nicht eliminiert werden sollen.

15. In der Gewährleistung ungeschmälerter Entwicklungschancen des öffentlichen Sektors liegt, wie das ARD-Papier betont, der hauptsächliche Streitpunkt im laufenden GATS-Disput, aber auch in den Verhandlungen über die UNESCO-Konvention. Und leider muß jetzt hinzugefügt werden: Im zweiten und dritten Konventionsentwurf sind die genannten Vorschläge von ARD/EBU in keiner Weise berücksichtigt worden. Vielmehr fallen diese Entwürfe, was den Public-Service-Rundfunk betrifft, noch hinter den ersten Entwurf zurück. Das erscheint überraschend und läßt noch einmal deutlich werden: Hier besteht nach wie vor dringender Handlungsbedarf.

16. Zum Schluß sei noch angemerkt: Für alles weitere essentiell und ebenfalls noch ungeklärt ist die Frage des näheren Verhältnisses von UNESCO-Konvention und WTO/GATS: Vorrang/Nachrang/Gleichrang? Die vielumstrittene, auch rechtstechnisch schwierige Frage war in Art. 19 des ersten Entwurfs im wesentlichen unentschieden geblieben. Im dritten Entwurf wird sie in Art. 20-21 wohl vorsichtig in Richtung auf eine Gleichrangigkeit beantwortet. Dazu die dortige Einführung: Die vorgeschlagene Neufassung solle sicherstellen, daß alle internationalen Instrumente „complementary and mutual supportive“ seien (Nr. 10). Ist damit aber die – unserer Meinung nach indiskutable – Option einer generellen Nachrangigkeit des Kulturrechts gegenüber dem Wirtschaftsrecht wirklich vom Tisch? Ist der Weg für konkrete Abwägungs- und Konkordanzlösungen frei? Dies ist eine allgemeine, sämtliche kulturellen Bereiche betreffende Grundfrage. Um den Grundsatz der Gleichrangigkeit zweifelsfrei durchzusetzen und rechtlich zu etablieren, wird es noch weiterer intensiver Bemühungen bedürfen.