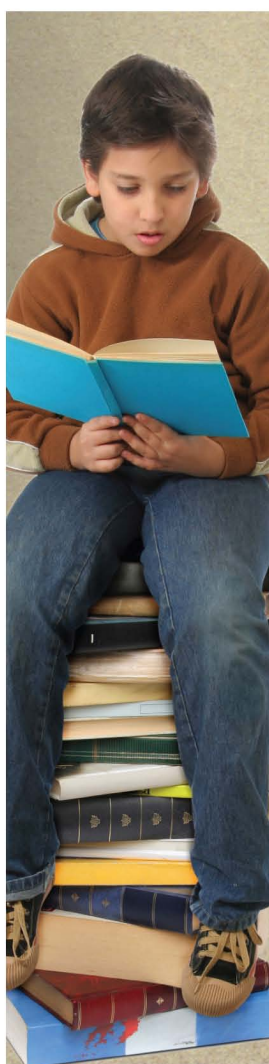


GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG **B**
STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK



Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

Kultur und Bildung

Fischerei

Regionale Entwicklung

Verkehr und Fremdenverkehr

Umsetzung des
UNESCO-Übereinkommens
in den internen
Politikbereichen der EU

THEMENPAPIER



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE DER UNION

FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

KULTUR UND BILDUNG

**Umsetzung des UNESCO-
Übereinkommens in den internen
Politikbereichen der EU**

THEMENPAPIER

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

AUTOREN

Mira Burri, World Trade Institute, Universität Bern, Schweiz

ZUSTÄNDIGER BEAMTER

Gonçalo Macedo
Fachabteilung B: Struktur- und Kohäsionspolitik
Europäisches Parlament
E-Mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

REDAKTIONELLE MITARBEIT

Lyna Pärt

SPRACHVERSIONEN

Original: EN.
Übersetzung: DE, FR.

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters:
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.



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE DER UNION
FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

KULTUR UND BILDUNG

**Umsetzung des UNESCO-
Übereinkommens in den internen
Politikbereichen der EU**

THEMENPAPIER

Abriss

In diesem Themenpapier wird untersucht, wie die internen Politikbereiche der Europäischen Union das UNESCO-Übereinkommen über kulturelle Vielfalt dem Geist und dem Buchstaben nach widerspiegeln. Es werden Anregungen gegeben, wie die Europäische Union ihre aktuelle Praxis anpassen kann, wobei ergänzend und vorausschauend sondiert wird, wie das Übereinkommen mit Mitteln des zwingenden wie des nichtzwingenden Rechts in den internen Politikbereichen umgesetzt werden kann. Besondere Aufmerksamkeit wird hierbei den digitalen Medien und ihren Folgen für die Regulierungstätigkeit zuteil.

INHALT

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	5
ZUSAMMENFASSUNG	7
1. EINLEITUNG	9
2. ZIELE DIESES THEMENPAPIERS	11
3. INTERNE POLITIKBEREICHE DER EU MIT BEZUG AUF DEN SCHUTZ UND DIE FÖRDERUNG KULTURELLER VIELFALT	13
3.1. Umfang der Maßnahmen auf nationaler Ebene gemäß dem UNESCO-Übereinkommen	13
3.2. Zuständigkeit der EU in Kulturfragen	14
3.3. Interne Politikbereiche der EU mit Relevanz für Kultur und kulturelle Vielfalt	15
4. BEWERTUNG DER INTERNEN POLITIKBEREICHE DER EU MIT BEDEUTUNG FÜR KULTUR UND KULTURELLE VIELFALT	19
4.1. Audiovisuelle Politik der EU: Fernsehen ohne Grenzen	20
4.2. Die sich wandelnde Medienlandschaft	23
4.3. Folgen der digitalen Technologien für die kultur- und insbesondere medienbezogene interne Politik der EU	25
4.3.1. Zugang zu den Inhalten	25
4.3.2. Herstellung qualitativ hochwertiger Inhalte	27
4.3.3. Taugliche Mittel	28
4.3.4. Urheberrecht und kulturelle Vielfalt: Eine komplexe Beziehung	31
4.3.5. Förderung der Kreativität	33
5. VORAUSSCHAUENDE ANALYSE DER UMSETZUNG DES UNESCO-ÜBEREINKOMMENS IN DIE INTERNE POLITIK DER EU: SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	35
BIBLIOGRAFIE	37

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

- AEUV** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
- AVMD-RL** Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste
- BBC** British Broadcasting Corporation (Britischer Rundfunk)
- CTT** Übereinkommen des Europarates über grenzüberschreitendes Fernsehen
- DRM** Systeme zur Verwaltung digitaler Rechte
- EG** Europäische Gemeinschaft
- EU** Europäische Union
- GAP** Gemeinsame Agrarpolitik
- IP** Geistiges Eigentum
- IPR** Rechte am geistigen Eigentum
- OKM** Offene Koordinierungsmethode
- ÖRR** Öffentlich-rechtlicher Rundfunk
- TRIPs** Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums
- TVWF** Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (Fernsehrichtlinie)
- UNESCO** Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
- WTO** Welthandelsorganisation

ZUSAMMENFASSUNG

HINTERGRUND

Im Oktober 2005 wurde von der Generalkonferenz der Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) das Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen angenommen. Am 18. März 2007 trat das Übereinkommen in Kraft und die Staaten, in denen es ratifiziert wurde, sind nunmehr zur Umsetzung verpflichtet. Diese Pflicht besteht auch für die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten, die zu Vertragsstaaten des Übereinkommens geworden sind.

Das Übereinkommen ist im Wortlaut eher unverbindlich gehalten und lässt eine abgestufte Umsetzung zu. Derzeit laufen sowohl politische als auch akademische Diskurse über gangbare Gestaltungswege der Umsetzung. Das Umsetzungsmodell der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten könnte somit für die internationale Gemeinschaft und für andere Vertragsstaaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben, beispielgebend sein, haben die Europäische Gemeinschaft und die jeweils einzeln handelnden EU-Mitgliedstaaten bei der Annahme des Übereinkommens wie auch im gesamten Prozess der Förderung kultureller Belange auf internationaler Ebene im Vorfeld des UNESCO-Übereinkommens doch eine wesentliche Rolle gespielt.

Gemäß dem Übereinkommen wird ein Umsetzungsmodell in der Regel eine externe (d. h. internationale) und eine interne (d. h. inländische) Dimension aufweisen.

Ziel

Im Mittelpunkt dieser Abhandlung stehen die interne Dimension und die Untersuchung der Frage, inwieweit in den „internen Politikbereichen“ der EU das UNESCO-Übereinkommen über die kulturelle Vielfalt dem Geist und dem Buchstaben nach berücksichtigt wird. Der Begriff „interne Politikbereiche“ wird in einem breiten Sinne verstanden und umfasst den Binnenmarkt, das Urheber- und Wettbewerbsrecht sowie nichtzwingende Rechtsakte („Soft Law“) wie die Offene Koordinierungsmethode (OKM), Förderprogramme für Kultur und Bildung, diverse politische Leitlinien (Empfehlungen und Mitteilungen) und verfahrensbezogene Tätigkeiten unter Einbeziehung der Anhörung zivilgesellschaftlicher Gruppen.

Darauf aufbauend werden Anregungen gegeben, wie die EU ihre derzeitige Praxis anpassen und künftig neue Wege zur Anwendung des Übereinkommens in den internen Politikbereichen beschreiten kann. In Anbetracht der Vielzahl von Tätigkeiten der EU, die mehr oder weniger unmittelbar auf die Kultur und die kulturelle Vielfalt einwirken, wird im Folgenden hauptsächlich auf Kernmaßnahmen im Medienbereich eingegangen. In der prognostischen Untersuchung werden der Einfluss digitaler Technologien sowie hinsichtlich besserer Governance die Probleme und Chancen untersucht, die die digitalen Medien für den Schutz und Förderung der kulturellen Vielfalt mit sich bringen.

1. EINLEITUNG

Im Oktober 2005 wurde von der Generalkonferenz der Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) das Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen (nachfolgend als „UNESCO-Übereinkommen“ oder kurz „Übereinkommen“ bezeichnet) angenommen. Völkervertragsrechtlich herausragend sind die nahezu einstimmige Annahme¹ und sehr schnelle Ratifizierung² des Übereinkommens. Das UNESCO-Übereinkommen ist seit dem 18. März 2007 Bestandteil des Völkerrechtssystems und muss von den Staaten, in denen es ratifiziert wurde, in Bezug auf innen- und außenpolitische Fragen in das Binnenrecht und in die Binnenpolitik überführt werden. Diese Pflicht besteht für die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten, die zu Vertragsstaaten des Übereinkommens geworden sind.³

In den meisten Debatten nach Annahme des Übereinkommens und in der parallel entstandenen Begleitliteratur wird bisher wenig auf die innerstaatliche Dimension des UNESCO-Übereinkommens geachtet, d. h. auf Maßnahmen, die die Vertragsstaaten ergreifen müssen, um ihre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zu erfüllen und ihren Beitrag zur Erreichung des Zieles von Schutz und Förderung der kulturellen Vielfalt zu leisten. Im Fokus der Diskussion stand bislang vorrangig die externe Wirkungsdimension des Übereinkommens und vor allem dessen Fähigkeit, ein Gegengewicht zum internationalen Handelssystem zu schaffen, das von der Welthandelsorganisation (WTO) bestimmt wird. Dass sich die Diskussion schwerpunktmäßig in diese Richtung entwickelte, ist völlig verständlich, wurde doch mit der Annahme des Übereinkommens politisch auf bestehende starke und vollstreckbare internationale Handelsvorschriften reagiert, in denen Kulturgüter und kulturelle Leistungen wie jede andere Handelsware behandelt werden und es den nationalen Regulierungsbehörden derzeit an politischem Spielraum für Maßnahmen im kulturellen Bereich fehlt. Im Gegensatz dazu besteht laut dem Übereinkommen die Notwendigkeit, „die besondere Natur von kulturellen Aktivitäten, Gütern und Dienstleistungen als Träger von Identität, Werten und Sinn anzuerkennen“ und „das souveräne Recht der Staaten zu bekräftigen, 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“.⁴

Die Meinungen über die rechtliche Bedeutung des Übereinkommens gehen auseinander, wobei die Bewertungsspanne von einer reinen Absichtserklärung bis hin zu der Auffassung reicht, dass das Übereinkommen eine gegensteuernde Funktion ausübt. Nach dem Beschluss des Berufungsgremiums der WTO in der Sache „China – Publikationen und audiovisuelle Erzeugnisse“ scheint der Einfluss des Übereinkommens jedoch begrenzt zu sein, zumindest in Bezug auf das Recht und die Praxis der WTO.⁵

¹ 148 Staaten haben für die Annahme des Übereinkommens gestimmt. Dagegen waren nur Israel und die USA; 4 Staaten enthielten sich der Stimme (Australien, Honduras, Nicaragua und Liberia).

² Das UNESCO-Übereinkommen tritt gemäß Artikel 29 Absatz 1 drei Monate nach Hinterlegung der 30. Ratifikations-, Annahme-, Genehmigung- oder Beitrittsurkunde in Kraft. Das UNESCO-Übereinkommen ist am 18. März 2007 in Kraft getreten. Mit Stand vom 1. April 2010 haben 110 Länder das Übereinkommen ratifiziert (<http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=31038&language=E>).

³ Beschluss 2006/515/EG des Rates vom 18. Mai 2006 über den Abschluss des Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, ABl. L 15 vom 25.7.2006.

⁴ Siehe Artikel 1 Buchstabe g bzw. h.

⁵ Bericht des Berufungsgremiums der WTO „China - Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products (China - Publications and Audiovisual Products)“, WT/DS363/AB/R, angenommen am 21. Dezember 2009. Die EU war extern beteiligt (WTO-Vorlagen verfügbar unter: http://trade.ec.europa.eu/wtodispute/show.cfm?id=407&code=3#_eu-submissions).

So unterschiedlich die externe Tragweite des UNESCO-Übereinkommens auch eingeschätzt wird, aufgrund des unverbindlich gehaltenen Wortlauts des Übereinkommens sind alle Beobachter einhellig der Auffassung, dass die Wirkung weitestgehend von der Art und Weise der Umsetzung abhängen wird. Die Erörterung der Umsetzung des Übereinkommens im Innenverhältnis steht noch am Anfang, in der politischen Debatte ebenso wie im akademischen Diskurs. Das Umsetzungsmodell der EU und ihrer Mitgliedstaaten könnte somit für die internationale Gemeinschaft und für andere Vertragsstaaten, in denen das Übereinkommen ratifiziert wurde, beispielgebend sein, schließlich haben die Europäische Gemeinschaft (EG) und die jeweils einzeln handelnden EU-Mitgliedstaaten bei der Annahme des Übereinkommens wie auch im gesamten Prozess der Förderung kultureller Belange auf internationaler Ebene im Vorfeld des UNESCO-Übereinkommens eine wesentliche Rolle gespielt.

2. ZIELE DIESES THEMENPAPIERS

Vor dem oben dargelegten Hintergrund soll in diesem Themenpapier analysiert werden, inwieweit in den „internen Politikbereichen“ der EU das UNESCO-Übereinkommen über die kulturelle Vielfalt dem Geist und dem Buchstaben nach berücksichtigt wird. Der Begriff „interne Politikbereiche“ wird in einem breiten Sinne verstanden und umfasst den Binnenmarkt, das Urheber- und Wettbewerbsrecht sowie nichtzwingende Rechtsakte („Soft Law“) wie die Offene Koordinierungsmethode (OKM), Förderprogramme für Kultur und Bildung, diverse politische Leitlinien (Empfehlungen und Mitteilungen) und verfahrensbezogene Tätigkeiten unter Einbeziehung der Anhörung zivilgesellschaftlicher Gruppen.⁶

Darauf aufbauend werden Anregungen gegeben, wie die EU ihre derzeitige Praxis anpassen und künftig neue Wege zur Anwendung des Übereinkommens in den internen Politikbereichen beschreiten kann. Dieser zweite, vorausschauende Aspekt dieses Dokuments ist besonders wichtig, da die verfügbare Literatur darauf schließen lässt, dass die Europäische Union nach Annahme des Übereinkommens kaum konkrete Maßnahmen ergriffen hat. Dieser Umstand erklärt sich vermutlich daraus, dass eine Vielzahl von Instrumenten zur Bewahrung der kulturellen Vielfalt bereits vor dem Inkrafttreten des Übereinkommens 2007⁷ bestanden, und hängt auch mit dem langfristigen Engagement der EU im kulturellen Bereich zusammen.⁸ In Teilen der nachfolgenden Analyse der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens in den internen Politikbereichen der EU wird daher untersucht, wie die EU den Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt bereits „avant la lettre“ betrieben hat, d. h. bevor dieser Begriff durch das UNESCO-Übereinkommen überhaupt erst international eingeführt wurde.

⁶ Soweit sich die internen Politikbereiche von den externen Politikbereichen der Union abgrenzen lassen, konzentriert sich das vorliegende Dokument auf den internen Bereiche. Externe Gesichtspunkte werden nur im Kontext berücksichtigt und soweit sie sich wesentlich auf die internen Aspekte auswirken, wie beispielsweise im Bereich des geistigen Eigentums.

⁷ Dies betrifft u. a. die Quoten für europäische und unabhängige Werke nach der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, wonach es den Mitgliedstaaten durch Ausnahmeregelungen gestattet ist, staatliche Beihilfen an den Kultursektor zu vergeben und verschiedene Förderprogramme im Medien- und Kulturbereich aufzulegen.

⁸ Einige Autoren gehen sogar so weit in ihrer Ansicht, dass der Begriff der kulturellen Vielfalt erst durch die Politik, die die EU insbesondere im Bereich der audiovisuellen Medien betrieben hat, aufgekommen ist. Siehe Sophie de Vinck und Caroline Pauwels, „Cultural Diversity as the Final Outcome of EU Policymaking in the Audiovisual Sector: A Critical Analysis“ in Hildegard Schneider und Peter van den Bossche, *Protection of Cultural Diversity from a European and International Perspective* (Intersentia 2008), S. 263-316.

3. INTERNE POLITIKBEREICHE DER EU MIT BEZUG AUF DEN SCHUTZ UND DIE FÖRDERUNG KULTURELLER VIELFALT

3.1. Umfang der Maßnahmen auf nationaler Ebene gemäß dem UNESCO-Übereinkommen

Bevor untersucht wird, ob die EU das UNESCO-Übereinkommen angemessen umgesetzt hat, wäre festzustellen, welche Forderungen an die Vertragsparteien im Hinblick auf die Umsetzung dieses internationalen Rechtstextes gestellt werden. Hierzu ist nicht allzu viel zu sagen, da das Übereinkommen nur wenige reale Verpflichtungen enthält, sondern von den Unterzeichnern die Umsetzung nach besten Kräften einfordert. Nur bei zwei Bestimmungen kann man von verbindlichen Regelungen sprechen. Dies betrifft zum einen die Forderung, dass Kulturschaffende und Kulturgüter aus Entwicklungsländern von den entwickelten Ländern bevorzugt behandelt werden⁹, und zum anderen die Verpflichtung zu internationaler Zusammenarbeit in Situationen ernsthafter Gefährdung kultureller Ausdrucksformen, insbesondere im Hinblick auf die Unterstützung der Entwicklungsländer durch die entwickelten Länder.¹⁰ Beide Verpflichtungen würden in die externen Politikbereiche der EU fallen.

Im Hinblick auf die internen Politikbereiche ist zu bemerken, dass das Übereinkommen eine nicht erschöpfende Liste möglicher Maßnahmen enthält, die die Vertragsstaaten ergreifen können.¹¹ Die Kategorien von Maßnahmen sind dabei jedoch bewusst so breit gehalten, dass sie unendlich viele Politikansätze und Aktivitäten umfassen könnten, unabhängig davon, ob in Form einer Rechtsvorschrift oder nicht. Das einzige etwas konkretere Beispiel ist die Erwähnung des öffentlichen Rundfunks als Mittel zur Erhöhung der Medienvielfalt.¹² Die nach Verabschiedung des Übereinkommens herausgegebenen und von der Vertragsparteienkonferenz gebilligten Richtlinien¹³ geben keine zusätzliche Hilfestellung im Hinblick auf die Gestaltung geeigneter Instrumente für den Schutz und die Förderung der

⁹ Artikel 16 des UNESCO-Übereinkommens.

¹⁰ Artikel 17 des UNESCO-Übereinkommens.

¹¹ Artikel 6 Absatz 2 des UNESCO-Übereinkommens listet als mögliche Maßnahmen Folgendes auf:

- a) Regelungen, die darauf abzielen, die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern;
- b) Maßnahmen, durch die in geeigneter Weise für innerstaatliche kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen im Rahmen der insgesamt im Hoheitsgebiet des betreffenden Staates verfügbaren kulturellen Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen Möglichkeiten hinsichtlich ihrer Schaffung, ihrer Herstellung, ihrer Verbreitung, ihres Vertriebs und ihres Genusses geschaffen werden, einschließlich Bestimmungen bezüglich der bei diesen Aktivitäten, Gütern und Dienstleistungen verwendeten Sprache;
- c) Maßnahmen, die darauf abzielen, der unabhängigen innerstaatlichen Kulturwirtschaft und kulturellen Aktivitäten des informellen Sektors einen wirksamen Zugang zu den Herstellungs-, Verbreitungs- und Vertriebsmitteln für kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen zu verschaffen;
- d) Maßnahmen, die darauf abzielen, öffentliche Finanzhilfen zur Verfügung zu stellen;
- e) Maßnahmen, die darauf abzielen, nicht auf Gewinn ausgerichtete Organisationen sowie öffentliche und private Einrichtungen, Künstler und Kulturschaffende darin zu bestärken, den freien Austausch und Fluss von Ideen, kulturellen Ausdrucksformen und kulturellen Aktivitäten, Gütern und Dienstleistungen zu entwickeln und zu fördern, und die sowohl den kreativen als auch den unternehmerischen Geist in deren Aktivitäten anregen;
- f) Maßnahmen, die darauf abzielen, öffentliche Einrichtungen auf geeignete Weise zu errichten und zu unterstützen;
- g) Maßnahmen, die darauf abzielen, Künstler und andere Personen, die an der Schaffung kultureller Ausdrucksformen beteiligt sind, zu fördern und zu unterstützen;
- h) Maßnahmen, die darauf abzielen, die Medienvielfalt zu erhöhen, und zwar auch durch den öffentlichen Rundfunk.

¹² Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe h des UNESCO-Übereinkommens.

¹³ UNESCO, Operational Guidelines: Measures to Promote and Protect Cultural Expressions, von der Vertragsparteienkonferenz auf ihrer zweiten Sitzung, Juni 2009, genehmigt und verfügbar unter: http://www.unesco.org/culture/culturaldiversity/articles_7_8_17_en.pdf

kulturellen Vielfalt und bleiben eher unverbindlich, wodurch den Vertragsstaaten eine hohe Flexibilität überlassen wird, wie sie handeln oder eben auch nicht handeln.

In diesem Sinne liegt die Entscheidung darüber, auf welche Art und Weise das Übereinkommen insbesondere im Innenbereich umgesetzt wird, weitgehend bei der EU und ihren Mitgliedstaaten (da es einige, wenn auch spärliche Hinweise und Verpflichtungen bezüglich der internationalen Zusammenarbeit und Beziehungen mit Entwicklungsländern gibt). Allerdings sind von den Institutionen, die entsprechend dem UNESCO-Übereinkommen eingerichtet wurden, bei Nichtbefolgung dieser Weisungen keinerlei Sanktionsmaßnahmen zu erwarten.¹⁴ Der gegebenenfalls eintretende Schaden wäre eher ein Ansehensschaden politischer Natur. Wie erwähnt, kann die EU immer noch beispielhaft vorangehen, was geeignete und innovative Wege zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt betrifft.

3.2. Zuständigkeit der EU in Kulturfragen

Die zentrale Zuständigkeit der Union im Bereich Kultur ergibt sich aus Artikel 151 EG-Vertrag. Der Vertrag von Lissabon änderte nichts am Anwendungsbereich und am Inhalt dieser Zuständigkeiten, abgesehen von zwei kleineren technischen Details – Neunummerierung (nach Lissabon nunmehr Artikel 167) – und einem gelöschten Verweis auf Artikel 251 EG-Vertrag in Ziffer 5 ohne praktische Auswirkung.¹⁵

Artikel 167 wurde 1993 mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt (damals als Artikel 128), wodurch die Kultur zu einem ausdrücklichen, aber eingeschränkten Zuständigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft wurde, während die wichtigsten Vorrechte bei den Mitgliedstaaten verblieben. Es liegt also auf der Hand, dass der Kulturbereich von seinem eigentlichen Wesen her in Wechselwirkung mit anderen Zuständigkeitsbereichen der EG steht. Die Rechtsvorschriften, Maßnahmen und Programme der EU haben in einem breiten Spektrum an Bereichen einen mittelbaren oder unmittelbaren Einfluss auf die Kultur- und Kreativbranche. Besonders erwähnenswert sind die europäischen Aktivitäten in den Politikbereichen Binnenmarkt, Steuern, Wettbewerb und Handel. Dabei ist auch zu bedenken, dass die Umsetzung dieser politischen Maßnahmen in Kombination mit sehr vielfältigen und auch stark auseinander gehenden Interessen oft zu Widersprüchen und Spannungen führt. Somit besteht automatisch die Notwendigkeit, dass die Organe und Einrichtungen der EU ständig eine Balance anstreben

¹⁴ Im schlimmsten Fall kann ein Staat anhand seines eigenen Vierjahresberichtes vom Zwischenstaatlichen Ausschuss oder von der Konferenz der Vertragsparteien kritisiert werden. Artikel 9 Buchstabe a des UNESCO-Übereinkommens.

¹⁵ Artikel 167 lautet nunmehr wie folgt:

1. Die Union leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.
- (2) Die Union fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit in folgenden Bereichen:
Verbesserung der Kenntnis und Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker,
Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung,
nichtkommerzieller Kulturaustausch,
künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich.
3. Die Union und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Kulturbereich zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere mit dem Europarat.
4. Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.
5. Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels
 - erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Ausschusses der Regionen Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten.
 - erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen.

und versuchen, die konkurrierenden politischen Bestrebungen und Vertragsziele zusammenzuführen.¹⁶

Nach Artikel 167 Absatz 4 trägt die Union bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen. Das ist keine leichte Aufgabe, denn, wie bereits erwähnt, besitzen die Mitgliedstaaten nach wie vor die volle Zuständigkeit im kulturellen Bereich (und dieser ist offenkundig auch ein politisch hochsensibler Bereich). Trotz des generell geltenden und weithin akzeptierten Subsidiaritätsprinzips wurden die EU-Organe in diesem Punkt oftmals kritisiert. Der Vorwurf lautet, dass auf europäischer Ebene zwar viel über die Bedeutung der Kultur und über den nachweislich hohen Anteil der Kultur- und Kreativindustrie an der Wirtschaft und am Sozialwesen sowie insbesondere an der Lissabon-Agenda geredet wird, die Kultur jedoch in der Hierarchie der Ziele der Kommission relativ weit unten steht.¹⁷

Allerdings bemüht sich die Kommission neuerdings darum, die Kultur in alle relevanten Politikbereiche einzubinden, wie sie 2007 in der Mitteilung über „Eine europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung“ bekräftigte und darlegte.¹⁸ Es wird deutlich, dass das UNESCO-Übereinkommen über kulturelle Vielfalt diese Entwicklung noch verstärkt und gezielte Maßnahmen einfordert.

3.3. Interne Politikbereiche der EU mit Relevanz für Kultur und kulturelle Vielfalt

Wie bereits ausgeführt, ist die ausschließliche Zuständigkeit der EU im Kulturbereich zwar eingeschränkt, aber es gibt eine Vielzahl anderer Politikbereiche und Programme, die sich mehr oder weniger deutlich auf kulturelle Angelegenheiten und auf die kulturelle Vielfalt auswirken. Die Kommission hat in diesem Punkt ein sehr aufschlussreiches Dokument verfasst, das eine Aufstellung der gemeinschaftlichen Maßnahmen im Kulturbereich enthält.¹⁹ In der Kategorie der internen Programme und Politikbereiche nimmt die Kommission Bezug auf die folgenden bestehenden und laufenden Aktivitäten (Darstellung in gleicher Reihenfolge wie bei der Kommission):

- (1) **Kultur, Bildung und Jugend:**
einschließlich Programm Kultur (2007-2013); aktiver Bürgersinn; Programm für lebenslanges Lernen (2008-2013); Programm „Jugend in Aktion“ (2007-2013);
- (2) **Kommunikation:**
einschließlich des modernisierten Kommunikationsansatzes der Kommission laut

¹⁶ Beispiele für Fälle, in denen Akteure und/oder Politikansätze mit gegensätzlichen Interessen einander entgegenstanden, betreffen die Bewertung der Vereinbarkeit nationaler Filmförderprogramme mit EU-Vorschriften über staatlichen Beihilfen; die Frage der territorialen Auflagen bei der Wahrnehmung des Urheberrechts; die Stellung von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen im Rahmen multilateraler Handelsverhandlungen; der Status des öffentlichen Rundfunks sowie die Bewertung der Marktkonzentration im Kultursektor. KEA European Affairs, Kulturwirtschaft in Europa, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission (Generaldirektion Bildung und Kultur), Oktober 2006, auf S. 198.

¹⁷ Europäisches Parlament, Themenpapier zur Umsetzung von Artikel 151 Absatz 4 des EG-Vertrags, IP/B/CULT/FWC/2006_169 vom 18.6.2007, S. iii.

¹⁸ Europäische Kommission, Europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung, KOM(2007)0242 vom 10.5.2007.

¹⁹ Europäische Kommission, Inventory of Community Actions in the Field of Culture, Accompanying Document to the Communication on a European Agenda for Culture in a Globalizing World, SEK(2007)570 vom 10.5.2007, insbesondere S. 7-24.

Darlegung im Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit der Kommission zu Europa und im Weißbuch über eine Europäische Kommunikationspolitik²⁰;

- (3) **Regionalpolitik:**
einschließlich der Kohäsionspolitik (2007-2013);
- (4) **Landwirtschaft und nachhaltige Entwicklung:**
einschließlich der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, d. h. insbesondere der Entwicklung des ländlichen Raums;
- (5) **Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit:**
einschließlich: Europäischer Sozialfonds, Arbeit des Ausschusses für den sozialen Dialog der Kultur und Darstellenden Künste; Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität, PROGRESS;
- (6) **Audiovisueller Sektor:**
einschließlich Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und Vorgängerrichtlinie, Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“; MEDIA-Programm und sonstige Initiativen wie Online-Inhalte und Medienvielfalt;
- (7) **Informationsgesellschaft und Forschung:**
einschließlich Informationsgesellschaft; Programm eContentplus; Programm eTEN (Transeuropäisches Telekommunikationsnetz); 6. und 7. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung;
- (8) **Wettbewerbspolitik:**
einschließlich Kartellpolitik, Fusionskontrolle und Kontrolle staatlicher Beihilfen;
- (9) **Binnenmarkt:**
sehr beachtenswert hier die Initiativen zur Harmonisierung des Schutzes der Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere des Urheberrechts und verwandter Schutzrechte;
- (10) **Meerespolitik.**

Die bloße Auflistung dieser Tätigkeiten und Programme macht deutlich, dass sie äußerst uneinheitlich sind und sich in punkto Struktur, Interessengruppen, Auswirkungen und Mitsprache der Gemeinschaft stark voneinander unterscheiden. Ferner wird deutlich, dass einige dieser Tätigkeiten für das Ziel der kulturellen Vielfalt von zentraler Bedeutung sind, während andere in ihrer Wirkung und Zielbezogenheit eher am Rande stehen. Man könnte zwar nun die Meinung vertreten, dass dies dem Gedanken der Integration der Kultur in alle Tätigkeitsbereiche der EU sehr gut entspricht (wie in Artikel 167 Absatz 4 fest- und in der *Europäischen Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung* dargelegt), aber es stellen sich auch wichtige Fragen hinsichtlich einer sachgerechten Governance, d. h. bezüglich Koordinierung, Effizienz und Wirksamkeit innerhalb des Gesamtsystems.

Auch ist der oftmals dynamische und fließende Charakter all dieser politischen Rahmen zu bedenken. In Abhängigkeit von den sich weiterentwickelnden (wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen) Bedingungen kann beispielsweise in dem Maße, wie die Bedeutung der GAP im Hinblick auf ihren Beitrag zur kulturellen Vielfalt abnehmen mag, die Medienkompetenz erheblich an Gewicht gewinnen. Es könnte auch sein, dass mit Änderung des Umfelds, beispielsweise in dem Sinne, dass sich Gewohnheiten und Bedürfnisse von

²⁰ KOM(2006)0035 vom 1.2.2006.

Verbrauchern und Bürgern bei der Nutzung digitaler Medien ändern, plötzlich Themen, die bis dahin (z. B. wegen ihrer zu technischen Inhalte) nicht im Zusammenhang mit dem Schutz der kulturellen Vielfalt gesehen wurden, wie z. B. die Sicherung der Interoperabilität von Hardware, Software und Inhalte-Zugriffssystemen, in den Vordergrund treten und der Aufmerksamkeit bzw. möglicher regulatorischer Eingriffe bedürfen.

Angesichts der großen Palette dieser Maßnahmen in zahlreichen Governance-Bereichen (von denen einige ergriffen wurden, lange bevor das Konzept der kulturellen Vielfalt als legitimes Regulierungsziel hervortrat und über das UNESCO-Übereinkommen explizit formuliert wurde) muss ein Blick auf die gegenwärtige Haltung der Kommission zur Kultur geworfen werden. Wie bereits angemerkt, wurde dies in der Mitteilung der Kommission über „Eine europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung“²¹ artikuliert, die eigentlich das erste umfassende Dokument darstellt, in dem sich die europäische Ebene zur Kultur äußert. Das UNESCO-Übereinkommen ist in die europäische Kulturagenda, die drei gemeinsame strategische Ziele verfolgt, vollkommen integriert:

- (i) kulturelle Vielfalt und interkultureller Dialog;
- (ii) Kultur als Katalysator für Kreativität und Innovation und
- (iii) Kultur in den internationalen Beziehungen.

Im Hinblick auf die Verfahrensweise und entsprechend den oben gestellten Kernfragen zur Governance im Kulturbereich ist es besonders bemerkenswert, dass mit der Agenda zwei zentrale Instrumente eingeführt werden. Dies ist zum einen die Offene Koordinationsmethode (OKM) als nicht verbindlicher zwischenstaatlicher Rahmen für den politischen Austausch und für konzertiertes Handeln mit spezieller Eignung für einen Bereich wie die Kultur, in dem die Zuständigkeit auf der Ebene der Mitgliedstaaten verbleibt. Das zweite Instrument ist der verstärkte strukturierte Dialog mit der Zivilgesellschaft, was sich in den Kultursektoren als besonders wichtig erweisen kann.

Rund um die drei Ziele der Agenda gruppieren sich fünf Prioritätsbereiche, die im November 2008 durch den Rat als geeignet für die Anwendung der OKM erachtet wurden. Diese Bereiche bilden die Grundlage für den Arbeitsplan 2008-2010, über den die Kulturagenda umgesetzt wird:

- (i) Verbesserung der Bedingungen für die Mobilität von Künstlern und sonstigen Kulturschaffenden;
- (ii) Förderung des Zugangs zur Kultur, insbesondere durch die Verbreitung des kulturellen Erbes und die Förderung des Kulturtourismus, der Vielsprachigkeit, der Digitalisierung, von Synergien mit der Bildung (insbesondere Kunsterziehung) sowie einer größeren Mobilität von Kunstsammlungen;
- (iii) Entwicklung von Daten, Statistiken und Methoden im Kultursektor und Verbesserung ihrer Vergleichbarkeit;
- (iv) Bestmögliche Nutzung des Potenzials der Kultur- und Kreativwirtschaft, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU);
- (v) Unterstützung und Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen.

²¹ Europäische Kommission, siehe Fußnote 18.

Der Dialog mit der Zivilgesellschaft, der auch im UNESCO-Übereinkommen²² als wesentlicher Aspekt genannt ist, muss verstärkt und besser strukturiert werden. Die Kommission stellt hier im Besonderen die Eigenschaften heraus, die dem Kultursektor eigen sind, vor allem dessen Heterogenität (Berufsverbände, kulturelle Institutionen mit unterschiedlichem Grad an Unabhängigkeit, Nichtregierungsorganisationen, EU-Netze und EU-externe Netze, Stiftungen usw.) und die bislang fehlende Kommunikation zwischen den Kulturindustrien und anderen Kulturakteuren, was insgesamt gesehen dazu geführt hat, dass die Stimme des Kultursektors bis dato auf europäischer Ebene weniger wahrgenommen wurde.

Während die Initiative der Kommission nur begrüßt werden kann, ist noch nicht klar, wie genau die Umsetzung der Agenda erfolgen wird und wie sie mit den bereits bestehenden kulturbezogenen internen Politikinstrumenten zusammenwirken wird. Die Gefahr einer nicht vollständigen Einbindung in das komplexe Umfeld der Kreativindustrien ist real und gegenwärtig, so dass es nur allzu verständlich ist, dass die Kommission sich hier einem evidenzbasierten Ansatz der Politikgestaltung verschrieben hat, der über die gemeinsame Nutzung bestehender Daten, Fallstudien, Zusammenarbeit bei der Bewertung und Folgenabschätzungen die notwendigen gegenseitigen Kontrollen und gegebenenfalls Nachkorrekturen gewährleistet. Die ersten Ergebnisse, die Auskunft über die Umsetzung geben, sollen im Sommer dieses Jahres vorgelegt werden und die Grundlage für eine im Rat zu führende Diskussion über Prioritäten zum Arbeitsplan im Kulturbereich 2011-2013 bilden. Hier könnte die Einbeziehung des Europäischen Parlaments in den Prozess der Überprüfung des Arbeitsplans für den anstehenden Programmzeitraum im Sinne einer konsequenteren Übernahme der Ziele des UNESCO-Übereinkommens bei gleichzeitiger Anwendung innovativer Governance-Methoden wie der OKM ausschlaggebend sein.

²² Artikel 11 des UNESCO-Übereinkommens lautet: „Die Vertragsparteien erkennen die grundlegende Rolle der Zivilgesellschaft beim Schutz und bei der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen an. Die Vertragsparteien ermutigen die Zivilgesellschaft zur aktiven Beteiligung an ihren Bemühungen, die Ziele dieses Übereinkommens zu erreichen“.

4. BEWERTUNG DER INTERNEN POLITIKBEREICHE DER EU MIT BEDEUTUNG FÜR KULTUR UND KULTURELLE VIELFALT

Nach der kurzen Darlegung der internen Maßnahmen der EU, die das Ziel des Schutzes und der Förderung der kulturellen Vielfalt in dem vom UNESCO-Übereinkommen beabsichtigten Sinne zum Inhalt haben, sollen sie nun in ihrer Wirkung erörtert und bewertet werden. Die reine Anzahl der Initiativen ist hierbei sicherlich nicht entscheidend, auch wenn der Gedanke der Einbeziehung der Kultur in andere Politikbereiche eindeutig eine Verknüpfung der Kultur mit allen Bereichen verlangt und damit die Anzahl kulturorientierter Tätigkeiten der EU erhöht. Von wesentlicher Bedeutung ist allerdings eine wirksam funktionierende kausale Verbindung zwischen den angewandten politischen Instrumenten und der Erzielung eines nachhaltigen Umfelds kultureller Vielfalt.

Wenn wir uns auf diejenigen Bereiche konzentrieren wollen, die am unmittelbarsten auf den Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt wirken, so ist über die **Medien** zu sprechen. In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, dass die audiovisuellen Mediendienste (nicht irgendwelche kulturellen Güter!) zum Zustandekommen des UNESCO-Übereinkommens geführt haben, da sie unter der Schirmherrschaft der WTO und im Rahmen der multilateralen Abkommen der WTO nicht ausreichend berücksichtigt wurden.²³ Während das Mandat des UNESCO-Übereinkommens heute zugestandenermaßen breiter angelegt ist und eine große Anzahl von Aktivitäten abdeckt, stehen die Medien aufgrund ihrer besonderen gesellschaftlichen Funktion nach wie vor im Zentrum einer jeden Politik der kulturellen Vielfalt. Die heutige Allgegenwart digitaler Medien hat diese Rolle noch wesentlich gesteigert. Auch auf dem Gebiet der Medien, insbesondere im Bereich der audiovisuellen Politik, kann man von Koordinierungsaufgaben der EU sprechen, die über die Subsidiarität hinausgehen, wie im Weiteren noch gezeigt wird.

Die Medien sind dabei offenkundig kein eindeutig abgegrenzter Politikbereich, sondern viele Tätigkeiten der Gemeinschaft (analog zu den kulturell relevanten Aktivitäten) haben praktisch Einfluss auf zwingende Rechtsakte wie auf nichtzwingende Maßnahmen und Programme. Die Kommission hat dies anerkannt, indem sie im Dezember 2009 ein ca. 46 Seiten starkes Verzeichnis medienbezogener Maßnahmen erstellt hat.²⁴ Im Folgenden konzentrieren wir uns in unserer Untersuchung auf den EU-Rechtsrahmen für audiovisuelle Mediendienste mit einer kritischen Bewertung seines Beitrags zur kulturellen Vielfalt vor und nach der Reform von 2007. Anschließend betrachten wir die Auswirkungen der digitalen Medien und den jetzigen Zustand der Informations- und Kommunikationsumgebung nach deren Verschmelzung und gelangen damit zu der vorausschauenden Analyse der Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens in EU-interne Politikmaßnahmen. Wir erörtern in diesem Zusammenhang die Bedingungen für die Schaffung, Verteilung und Zugänglichkeit kultureller Inhalte in der EU als einen der wichtigsten Parameter bei der Gewährleistung kultureller Vielfalt und schauen uns einige Bereiche näher an, in denen möglicherweise Bedarf an (geänderten, zusätzlichen oder neuen) gemeinschaftlichen Maßnahmen besteht.

²³ Siehe z. B. Mira Burri, „Trade and Culture in International Law: Paths to (Re)conciliation“ (2010) *Journal of World Trade* 44:1, S. 49-80.

²⁴ Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/grid_inventory.pdf.

4.1. Audiovisuelle Politik der EU: Fernsehen ohne Grenzen

Audiovisuelle Werke sind ein wesentliches Instrument für die Vermittlung kultureller, sozialer und demokratischer Werte. Hörfunk und Fernsehen gehörten jedoch nicht zu den ursprünglichen Regulierungsbereichen der EG und sind im Vertrag von Rom nicht erfasst. Erst mit Einführung des Artikels zur Kultur im Vertrag von Maastricht (wie bereits vermerkt handelt es sich nach Lissabon um Artikel 167) erhielt die Gemeinschaft die erweiterte Befugnis, die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit zu ermutigen und deren Tätigkeit bei Bedarf in bestimmten Bereichen zu unterstützen und zu ergänzen, insbesondere im Bereich „künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich“.²⁵

Die 1989 angenommene Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“²⁶ ist ein Kernstück des EU-Rechtsrahmens für grenzenlosen Handel im audiovisuellen Sektor. Sie legt insbesondere die Bedingungen für den freien Austausch von Fernsehsendungen im EU-Binnenmarkt fest. Ausgehend vom Herkunftslandprinzip, demzufolge es den Sendeanstalten gestattet ist, audiovisuelle Inhalte, die den Gesetzen des eigenen Staates entsprechen, zur Ausstrahlung in anderen Mitgliedstaaten anzubieten, hat die Richtlinie zu einem hohen Anstieg der Zahl der ausgestrahlten Fernsehkanäle geführt und so zu einem florierenden EU-Markt audiovisueller Mediendienste und zur Bereitstellung vermehrter kultureller Inhalte beigetragen.²⁷

Obwohl die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ vor allem ein Instrument der Liberalisierung darstellt, ist es höchst bemerkenswert, dass zwei darin enthaltene spezielle Vorschriften (Artikel 4 und 5) die auf Gemeinschaftsebene einzigen Festlegungen sind, die auf kulturelle Ziele gerichtet sind und eine Balance der Angebote in den EU-Fernsehmärkten sichern. Gemäß Artikel 4 haben Mitgliedstaaten im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge zu tragen, dass die Fernsehveranstalter einen Hauptanteil ihrer Sendezeit auf TV-Kanälen für aus Europa stammende Sendungen vorsehen (für „europäische Werke“). Mit Artikel 5 soll sichergestellt werden, dass mindestens 10 % der Sendezeit für die Ausstrahlung europäischer Werke unabhängiger Hersteller vorbehalten ist (oder dass alternativ die Fernsehveranstalter einen Mindestanteil der für die Programmgestaltung vorgesehenen Haushaltsmittel für unabhängige Produktionen verwenden).

²⁵ Artikel 167 Absatz 2 vierter Gedankenstrich. Der Europäische Gerichtshof vertrat jedoch bereits vor Maastricht die Auffassung, dass die Ausstrahlung von Fernsehsendungen unter die Vorschriften des Vertrags fällt, die die Dienstleistungen betreffen. Siehe Rechtssache 155/73 Guisepppe Sacchi, Slg. 1974, 409. Siehe auch Rechtssache 52/79, Marc J V C Debaue und andere. Slg. 1980, 860; Rs. 62/79, Coditel gegen Ciné-Vog Films (Coditel I), Slg. 1980, 881; Rs. 262/81, Coditel gegen Ciné-Vog Films (Coditel II), Slg. 1982, 3381.

²⁶ Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsbestimmungen der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. L 298 vom 17.10.1989, S. 23.

²⁷ In Berichten der Kommission über die Umsetzung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ wird dies unzweideutig nachgewiesen: Während Anfang 2001 über 660 Fernsehkanäle mit potenziell flächendeckender Versorgung über terrestrische Sendestationen, Satellit oder Kabel ausgestrahlt wurden, gab es sieben Jahre später zusätzlich zu den 352 analogen und digitalen terrestrischen nationalen Kanälen etwa 1742 Kanäle über eine oder mehrere Plattformen (Kabel, Satellit, terrestrisch, Internet-TV). Dies ist im Vergleich zu 1989 mit weniger als 90 Sendern zu sehen. Siehe Europäische Kommission, Siebter Bericht über die Anwendung der Richtlinie 89/552/EWG „Fernsehen ohne Grenzen“, KOM(2009)0309 vom 26.6.2009.

Die zur Überprüfung der Fernsehrichtlinie durchgeführte Folgenabschätzung zeigte unabhängig davon, für welche Umsetzung sich die einzelnen Mitgliedstaaten²⁸ entschieden hatten, dass sich die Maßnahmen zur Förderung europäischer und unabhängiger Fernsehproduktionen tatsächlich erheblich auf die Medienlandschaft der EU ausgewirkt haben. Die durchschnittliche Quote europäischer Werke in der entsprechenden Sendezeit der Fernsehkanäle war von 52,1 % im Jahr 1993 auf 57,4 % im Jahr 2002 und auf 65 % im Jahr 2006 gestiegen. Der durchschnittliche Anteil unabhängiger Produktionen verzeichnete einen Anstieg von 16,2 % im Jahr 1993 auf 20,2 % im Jahr 2002 und auf 37,6 % im Jahr 2006.²⁹

Die Kommission zeigte sich mit dieser Situation zufrieden. Viviane Reding, damals für Informationsgesellschaft und Medien zuständiges Kommissionsmitglied, erklärte: „Das zeigt die hohe Qualität unserer eigenen audiovisuellen Inhalte in Europa und die Lebendigkeit des audiovisuellen Bereichs, der von der reichen kulturellen Vielfalt Europas lebt“.³⁰

Diese Vorschriften wurden jedoch lange vor dem UNESCO-Übereinkommen und in einem bestimmten politischen Kontext festgelegt. Das hatte mit dem Wunsch einiger Mitgliedstaaten zu tun, Fernsehzeit für nichtamerikanische Produktionen zu reservieren und so ausreichend große Märkte zu schaffen, auf denen sich die notwendigen Investitionen für eigene Fernsehsendungen amortisieren, auch sollten Fragen der sprachlichen und kulturellen Identität berücksichtigt werden. Im Wortlaut der Hochrangigen Gruppe für Audiovisuelle Politik hieß dies: „Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob die erwartete Explosion der Nachfrage nach audiovisuellem Material durch europäische oder durch Importproduktionen gedeckt werden wird. [...] Es besteht die Gefahr, dass die durch die digitale Technik ausgelöste Flut von immer neuen Kanälen diese Zersplitterung weiter verstärkt und es damit für die europäischen Produzenten noch schwieriger macht, im Wettbewerb mit amerikanischen Importprodukten zu bestehen“.³¹

Kulturelle Vielfalt als Rechtfertigung für Quotenmechanismen muss jedoch kritisch hinterfragt werden. Zunächst einmal muss klargestellt werden, dass der Begriff „europäisches Werk“ nicht nach Herkunfts- oder Qualitätskriterien definiert ist und auch nicht festgelegt ist, inwieweit besondere nationale und europäische Themen zum Ausdruck gebracht werden. Bloße Grundlage ist das Gedankenkonstrukt, dass die Mehrheit der Autoren und Arbeitnehmer in einem oder mehreren Mitgliedstaaten ansässig ist und eine der drei folgenden Bedingungen erfüllt: (i) das Werk wird von einem oder mehreren in einem Mitgliedstaat bzw. CTT-Vertragsstaat ansässigen Hersteller(n) geschaffen; ii) die Herstellung wird von einem oder mehreren in einem bzw. mehreren dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) überwacht und kontrolliert; (iii) der Beitrag von Koproduzenten aus diesen Staaten zu den Gesamtproduktionskosten beträgt mehr als die Hälfte, und die

²⁸ Überblick über die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten siehe David Graham and Associates, Impact Study of Measures (Community and National) Concerning the Promotion of Distribution and Production of TV Programmes Provided for under Article 25(a) of the TV Without Frontiers Directive, Abschlussbericht für die Direktion Audiovisueller Bereich, Medien, Internet der GD Informationsgesellschaft, 24. Mai 2005, Kapitel 6. Study on the Application of Measures Concerning the Promotion of the Distribution and Production of European Works in Audiovisual Media Services (i.e. Including Television Programmes and Non-linear Services), Entwurf des Abschlussberichts, 21. Oktober 2008, S. 323.

²⁹ Graham and Associates, ebenda, S. 14 und Kapitel 7; Europäische Kommission, Achte Mitteilung über die Anwendung der Artikel 4 und 5 der Richtlinie 89/552/EWG „Fernsehen ohne Grenzen“, geändert durch die Richtlinie 97/36/EG - im Zeitraum 2005-2006, KOM(2008)0481 vom 22.8.2008.

³⁰ Europäische Kommission, „Anteil europäischer Produktionen an der Fernsehsendezeit liegt stabil bei über 60 %“, Pressemitteilung, IP/06/1115, Brüssel, 22. August 2006. Siehe auch Europäische Kommission, „Nach neuen Zahlen sind fast zwei Drittel des EU-Fernsehprogramms 'Made in Europe'“, Pressemitteilung, IP/08/1207, Brüssel, 25. Juli 2008.

³¹ Hochrangige Gruppe für audiovisuelle Politik „Das digitale Zeitalter: Europäische audiovisuelle Politik“, unter Vorsitz des Kommissionsmitglieds Marcelino Oreja, 26. November 1998.

Koproduktion wird nicht von einem bzw. mehreren außerhalb dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) kontrolliert.³²

Durch das Festhalten an dieser Definition wird wahrscheinlich auch künftig kaum etwas erreicht auf dem Wege, inhaltliche Gleichmacherei und eine immer weiter abnehmende Programmqualität zu vermeiden, denn eine mit europäischen Geldern finanzierte Show vom Typ „Big Brother“ erfüllt sämtliche Bedingungen, um als europäisches Werk und unabhängige Produktion eingestuft zu werden. Auch die Verdachtsmomente von Protektionismus scheinen nicht völlig unbegründet. Darüber hinaus ist der kausale Zusammenhang zwischen den hohen Zahlen europäischer und unabhängiger Produktionen und dem Quotenmechanismus nicht klar. An dieser Stelle ist anzumerken, dass in der Folgenabschätzung nicht nachgewiesen werden konnte, dass ohne die Artikel 4 und 5 der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ das Handelsdefizit mit den USA höher ausgefallen wäre und durch die Maßnahmen zur Förderung des freien Verkehrs von Fernsehprogrammen innerhalb der EU auch die Exporte gefördert wurden.³³ Ferner zeigen die Daten aus dem jüngsten Bericht der Kommission über die Anwendung der Artikel 4 und 5 der Fernsehrichtlinie, dass die durchschnittliche Sendezeit für europäische Werke in Bulgarien und Rumänien, d. h. in zwei Ländern ohne bisherige Quotenverpflichtung, bereits über den vorgeschriebenen Werten lagen (67,65 % im Jahr 2005 und 72,83 % im Jahr 2006 in Bulgarien bzw. 51,08 % im Jahr 2005 und 57,95 % im Jahr 2006 in Rumänien).³⁴

Die Quotenregelung für europäische Werke und unabhängige Produktionen ist nicht zwangsläufig als „schlechte“ Politik zu betrachten, zeigt aber nur zu deutlich, dass es notwendig ist, die Wirkungen der angewandten Rechtsinstrumente und ihr Verhältnis zum angestrebten Ziel ständig zu überprüfen. In diesem Sinne sind die von der Kommission in ihrer Kulturagenda zur Anwendung bei der Folgeeinschätzung vorgeschlagenen Methodiken sowie die Verwendung der OKM zu begrüßen und sind offenbar auch besonders geeignet.³⁵ Auch kann das Vorliegen konkreter Daten und Nachweise bei dem Versuch hilfreich sein, die bestehenden starken Pfadabhängigkeiten der audiovisuellen Regulierung innerhalb der EU zu überwinden.³⁶ Das Aufkommen einer neuen Informations- und Kommunikationsumgebung durch die große Verbreitung digitaler Technologien und vor allem von Internet und World-Wide-Web können Änderungen tatsächlich notwendig machen. Andererseits zeigt das Beispiel der Fernsehrichtlinie (die nunmehr als Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste bezeichnet werden sollte, siehe unten), dass die EU im Medienbereich eine wesentliche Hebelwirkung hat, was die Verfolgung eindeutiger Ziele der kulturellen Vielfalt betrifft, die von den Mitgliedstaaten dann in den jeweiligen nationalen Rechtsrahmen umzusetzen sind.

An dieser Stelle sollte auch Vorsicht in der politischen Debattenführung über die kulturelle Vielfalt angemahnt werden. Im Zuge der Überprüfung der Fernsehrichtlinie wurden beispielsweise die Vorschriften zu Werbung und Produktplatzierung besonders heiß diskutiert. Die Kommission vertrat die Ansicht, dass die Schaffung eines klaren Rahmens für die Produktplatzierung neue Einnahmen für die europäische audiovisuelle Industrie sichern würde. Dadurch erhöhe sich ihre Wettbewerbsfähigkeit insbesondere gegenüber der

³² Artikel 6 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a und b der Fernsehrichtlinie. Diese Definition ist nach der AVMD-RL weitestgehend ungeändert.

³³ Graham and Associates, siehe Fußnote 27 und Abschnitt 8.5.

³⁴ Europäische Kommission, Achte Mitteilung über die Anwendung von Artikel 4 und 5 der Richtlinie 89/552/EWG „Fernsehen ohne Grenzen“ – in der Fassung der Richtlinie 97/36/EG – im Zeitraum 2005–2006, KOM(2008)0481 vom 22.8.2008, S. 6.

³⁵ Die Notwendigkeit der Schaffung einer aussagekräftigeren quantitativen Wissensbasis für die politischen Entscheidungsträger wurde auch in der Studie über die Kulturwirtschaft betont. Siehe KEA European Affaires, Fußnote 14, S. 209.

³⁶ Alison J. Harcourt, „Institution-driven Competition: The Regulation of Cross-Border Broadcasting in the EU“ (2007) *Journal of Public Policy* 27:3, S. 293-317.

US-amerikanischen Medienindustrie, in der die Produktplatzierung 1,7 % der Gesamtwerbbeeinnahmen von Fernsehveranstaltern frei empfangbarer Kanäle (Free-to-Air) ausmacht und im Jahr 2004 gegenüber 1999 um durchschnittlich 21% gestiegen ist.³⁷ Eigentümlicherweise ging die Kommission davon aus, dass die neuen Vorschriften zur Produktplatzierung dazu beitragen werden, „die Kreativwirtschaft voranzubringen und so die kulturelle Vielfalt zu stärken“.³⁸ Die gelockerten Vorschriften zur Werbung und die Einführung der Produktplatzierung wurden als „weitere Instrumente zur Sicherung der kulturellen Vielfalt“ bezeichnet.³⁹ Bei allem Verständnis, dass zusätzliche Finanzquellen für Fernsehveranstalter eine positive Auswirkung auf deren inhaltlichen Angebote haben können, ist der ursächliche Zusammenhang zwischen verstärkter Werbung und kultureller Vielfalt im besten Falle gering, wenn überhaupt vorhanden. Ein bloßes Lippenbekenntnis für das Ziel des Schutzes und der Förderung der kulturellen Vielfalt ist ohne Wert und einige Autoren weisen darauf hin: „Paradoxe Weise geht die größte Bedrohung für die Belange der kulturellen Vielfalt derzeit von der Unschärfe und Mehrdeutigkeit aus, mit denen viele einschlägige EU-Bestimmungen umgeben sind.“⁴⁰

4.2. Die sich wandelnde Medienlandschaft

Die nach innen und nach außen gerichteten Maßnahmen der EU im Kulturbereich sind zu einer Zeit entstanden und zur Anwendung gekommen, als die analogen und die Offline-Medien noch weitgehend dominierten. Die Medienlandschaft ist jedoch nicht starr geblieben und hat in den letzten zwei Jahrzehnten tiefgreifende Änderungen erfahren, die inzwischen zu einem grundsätzlich gewandelten Informations- und Kommunikationsumfeld geführt haben.⁴¹ Kernstück dieses Umbruchs ist der Prozess der Digitalisierung, mit dem sich jegliche Art von Information (Text, Audio, Video und Bild) binär darstellen lässt. Die kodierten Daten lassen sich einfach speichern und sofort übermitteln, und zwar zu einem immer weiter sinkenden Preis, wie die Erfahrung der letzten 15 Jahre zeigt.⁴² Diese Grundmatrix in Kombination mit der Ausbreitung faseroptischer Netze und einer exponentiell anwachsenden Rechnerleistung hat zu einer Vielzahl von Umgestaltungen im Medienbereich geführt, die mit ihren unterschiedlichen Facetten in der gesellschaftlichen Praxis spürbar geworden ist.

Filtert man diese Wandlungen nach dem jeweiligen Kontext, so lassen sich folgende Punkte als besonders relevant für die Diskussion herausarbeiten: (i) wachsende Menge und Vielfalt der Inhalte; (ii) Zugänglichkeit der Inhalte; (iii) Entwicklung der Fähigkeiten des Nutzers und (iv) Entstehen neuer Arten der Produktion von Inhalten, bei denen der Nutzer nicht mehr nur Verbraucher, sondern auch aktiv Schöpfer ist, entweder einzeln oder als Teil der Gemeinschaft. Obwohl diese Entwicklungen zum Teil noch in den Kinderschuhen stecken, treten sie bereits in eine Phase ein, in der Anmerkungen von unmittelbarer Relevanz für die Diskussion über den Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt gemacht werden können. So lässt sich zum Teil auf Möglichkeiten für eine bessere, effektivere und flexiblere Behandlung des Zieles der kulturellen Vielfalt verweisen, während in anderen Fällen eher Probleme aufgezeigt werden, die gegebenenfalls ein zusätzliches regulatives Eingreifen erfordern.

³⁷ Carat and Koan, Final Report of the Comparative Study on the Impact of Control Measures on the Televisual Advertising Markets in European Union Member States and Certain Other Countries, erstellt im Auftrag der Europäischen Kommission, Juli 2005, S. 60-61.

³⁸ Europäische Kommission „The Commission proposal for a modernisation of the Television without Frontiers Directive“, MEMO/05/475, Brüssel, 13. Dezember 2005.

³⁹ Ebenda.

⁴⁰ de Vinck and Pauwels, Fußnote 8. , S. 304.

⁴¹ Yochai Benkler, The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom (Yale University Press 2006), S. 2.

⁴² Chris Marsden et al., Assessing Indirect Impacts of the EC Proposals for Video Regulation, RAND Europe, 2006.

Zur letztgenannten Kategorie gehört wohl die sich anbahnende drastische Zersplitterung des Medienumfelds, bei dem sich eine Entwicklung von „Push“ zu „Pull“ abzeichnet (d. h. weg von der generellen Ausstrahlung von Sendungen hin zum bedarfsbezogenen Abruf von Inhalten).⁴³ Die Kluft zwischen digitalen und analogen Haushalten ist bereits Realität und wird sich weiter akzentuieren.⁴⁴ Diese Kluft vertieft die bereits bestehende gesellschaftliche Zersplitterung und die Gräben zwischen den Generationen. Im Kontext der Kultur kann diese Zersplitterung auch bedeuten, dass aufgrund einer größeren Individualisierung die Schnittmenge der gemeinsamen kulturellen Inhalte abnimmt und sich die Wirkungen des bereits bestehenden Trends zu immer mehr Medienkanälen verstärken, während die gesellschaftliche Funktion nationaler Fernsehkanäle im politischen Diskurs und bei gemeinsamen nationalen Werten weiter abnimmt.⁴⁵

Im Hinblick auf den Wettbewerb gehen die Auswirkungen der digitalen Netzumgebung in verschiedene Richtungen. Auf der positiven Seite ist es vorstellbar, dass sich durch die herabgesetzten Eintrittsschranken neue Akteure am Markt positionieren und Nischenmärkte besetzen, die aufgrund der stark gesunkenen Speicher-, Distributions- und Recherchekosten im digitalen Ökosystem rentabel geworden sind („Long-Tail-Effekt“⁴⁶). Das digitale Umfeld hat auch das erhebliche unternehmerische Risiko abgesenkt, das mit der Markteinführung (zumindest eines Teiles) neuer kultureller Güter und Dienstleistungen⁴⁷ verbunden ist, während sich die Wahrnehmbarkeit kultureller Güter und Dienstleistungen durch die Allgemeinheit erhöht und der Verbraucher in punkto Auswahl und Konsum an Kompetenz gewinnt.

Auf der anderen Seite ist bei den unterschiedlichen Akteuren auf den Medienmärkten sowohl mit einer horizontalen als auch mit einer vertikalen Konzentration zu rechnen, da sie nach einer besseren Ausnutzung aller verfügbaren Kanäle und Plattformen⁴⁸ und den damit verbundenen Vorteilen aus internationalen Größenvorteilen streben. Die Herausbildung wahrhaft omnipräsenter globaler Marktakteure kann gravierende Auswirkungen auf die kulturelle Vielfalt haben und führt unter anderem mit Sicherheit dazu, dass sich die Bedeutung einer sehr kleinen Anzahl von Sprachen (insbesondere des Englischen) wesentlich verstärkt. Dennoch wird es durch den digital beförderten Überfluss von Inhalten sowie durch deren Verbreitung und Zugänglichkeit ohne reale örtliche Beschränkungen zweifellos dazu kommen, dass mehr Inhalte und neue Inhalte⁴⁹ von Einzelpersonen oder Gruppen geschaffen und verbreitet werden. In einigen dieser von Nutzern geschaffenen Inhalte (User-Created-Content oder kurz UCC) spiegeln sich die wichtigsten medienpolitischen Bestandteile wider, nämlich Vielfalt, lokaler Charakter und

⁴³ John Naughton, „Our Changing Media Ecosystem“ in Ed Richards et al. (Herausgeber), *Communications: The Next Decade* (Ofcom 2006), S. 41-50. Siehe auch Graham and Associates, Abschnitt 3.5.1.

⁴⁴ Edwin Horlings, Chris Marsden, Constantijn van Oranje and Maarten Botterman, *Contribution to Impact Assessment of the Revision of the Television without Frontiers Directive*, Bericht im Auftrag der GD Informationsgesellschaft und Medien, RAND Europe, 2005.

⁴⁵ OECD, *Participative Web: User-created Content*, DSTI/ICCP/IE(2006)7/FINAL, 12. April 2007, S. 39.

⁴⁶ Chris Anderson, *The Long Tail: Why the Future of Business Is Selling Less of More* (Hyperion 2006). Der Name „Long-Tail“ bezieht sich auf die Darstellung einer Nachfragekurve, die nach hinten in einem immer längeren Endstück ausläuft und eine immer größere Anzahl wenig gefragter Produkte umfasst. Die Theorie von Anderson gründet sich auf frühere und parallel durchgeführte Wirtschaftsforschungen. Siehe Erik Brynjolfsson, Yu Hu und Michael D. Smith, „From Niches to Riches: The Anatomy of the Long Tail“ (2006) *Sloan Management Review* 47:4, S. 67-71; Erik Brynjolfsson, Yu Hu und Duncan Simester, „Goodbye Pareto Principle, Hello Long Tail: the Effect of Search Costs on the Concentration of Product Sales“ (2007) MIT Center for Digital Business Research Paper.

⁴⁷ Germann ist der Ansicht, dass genau diese Besonderheit kultureller Güter und Dienstleistungen der wesentliche Punkt ist, der ein Eingreifen erfordert. Siehe Christophe Germann, „Culture in Times of Cholera: A Vision for a New Legal Framework Promoting Cultural Diversity“ (2005) *ERA-FORUM* 6:1, S. 109-130, S. 116.

⁴⁸ Beispielsweise durch Einstellen eines einzelnen Videos in mobile und digitale TV-Netze, auf Content-Plattformen und in Sozialnetze im Internet wie YouTube, MySpace und Facebook.

⁴⁹ David Weinberger, *Everything Is Miscellaneous: The Power of the New Digital Disorder* (Henry Holt 2007).

nichtkommerzielle Ausrichtung⁵⁰, so dass man durchaus zu dem Schluss gelangen kann, dass die Nutzung der UCC-Prozesse für das Erreichen der Ziele der kulturellen Vielfalt von ausschlaggebender Bedeutung sein könnte.⁵¹ Abgesehen von diesem „Amateur-Schaffen“ hat sich die digitale Welt auch tiefgreifend auf die Art und Weise ausgewirkt, wie Künstler und Kulturschaffende sich ausdrücken, wie sie miteinander und mit der Öffentlichkeit kommunizieren, wie kulturelle Inhalte präsentiert und zugänglich gemacht werden, und wie sie konsumiert werden. Die Digitalisierung als Ausdrucksmittel und neuer kultureller Kommunikationsraum beeinflusst, kurz gesagt, „das gesamte Spektrum der Produktion, Distribution und Präsentation von Kultur [...] [und] bringt die Verheißung einer kulturellen Erneuerung mit sich“.⁵²

Die neue Dynamik der Märkte für digitale kulturelle Inhalte kann sich auch auf das Marktversagen auswirken, das normalerweise mit den Märkten der analogen Medien verbunden ist, insbesondere durch den gewandelten Begriff der Knappheit („scarcity“) im digitalen Raum. In diesem Zusammenhang ist es wenig sinnvoll, für kulturell oder national herausragende Produktionen einen gewissen Vorrat an „Regalplatz“ freizuhalten, da der „Regalplatz“ praktisch unbegrenzt ist. Darüber hinaus kann die Entwicklung auch dazu führen, dass es unmöglich wird, „Platz“ für einen bestimmten Zweck zu „reservieren“, da der Verbraucher selbst über die Inhalte sowie über Form und Zeit der Lieferung dieser Inhalte entscheidet.

4.3. Folgen der digitalen Technologien für die kultur- und insbesondere medienbezogene interne Politik der EU

Die folgenden Absätze erheben nicht den Anspruch einer vollständigen oder nach Prioritäten geordneten Darstellung der oben kurz umrissenen komplexen Konstellation „alter“ und „neuer“ Medien, doch soll versucht werden, diejenigen Trends und Entwicklungen einzufangen, die seitens der EU die Anpassung aktueller oder auch die Einführung neuer politischer Maßnahmen im Medienbereich erfordern können.

4.3.1. Zugang zu den Inhalten

Der Inhalt (im weitesten Sinne als Wörter, Klänge, bewegte und unbewegte Bilder verstanden) ist zum entscheidenden Faktor geworden. Beim Inhalt handelt es sich um die treibende Kraft, die die digitalen Infrastrukturen, Technologien und Dienstleistungen verändert und für neue Verhaltensmuster von Unternehmen und Verbrauchern sorgt – und nicht umgekehrt. Die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen aufbereiteten digitalen Inhalten dürfte weiter anwachsen und damit auch deren Bedeutung für andere Governance-Bereiche.⁵³

Wie bereits angemerkt, sind Inhalte unter den Bedingungen der digitalen vernetzten Umgebung zwar im Überfluss vorhanden, aber das bedeutet nicht automatisch, dass sie leicht zugänglich sind. Hier bestehen Hemmnisse verschiedener Art: (i) auf der Ebene der

⁵⁰ Ellen P. Goodman, „Media Policy Out of the Box: Content Abundance, Attention Scarcity, and the Failures of Digital Markets“ (2004) Berkeley Technology Law Journal, S. 1389-1472, S. 1395-1399.

⁵¹ Eine spezifische Analyse nutzergeschaffener Inhalte in virtuellen Welten findet sich bei Mira Burri-Nenova „User Created Content in Virtual Worlds and Cultural Diversity“ in Christoph Beat Graber and Mira Burri-Nenova (Herausgeber), Governance of Digital Game Environments and Cultural Diversity: Transdisciplinary Enquiries (Edward Elgar 2010), S. 74-112.

⁵² Niederländischer Kulturrat, From ICT to E-Culture: Advisory Report on the Digitalisation of Culture and the Implications for Cultural Policy, vorgelegt dem Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft, 2003 (englische Ausgabe, 2004), S. 8. Siehe auch Tom O'Regan und Ben Goldsmith, „Emerging Global Ecologies of Production“ in Dan Harries (ed.), The New Media Book (British Film Institute Publishing 2004), S. 92-105.

⁵³ Screen Digest et al., Interactive Content and Convergence: Implications for the Information Society, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, 2006.

Infrastruktur (z. B. nicht vorhandener Breitbandzugang zum Internet und instabile Netze); (ii) auf der Ebene von Hardware/Software (z. B. mangelnde Interoperabilität zwischen verschiedenartigen Plattformen oder Programmen) und (iii) auf der Ebene der Inhalte (z. B. durch urheberrechtlichen Schutz oder andere technische Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen wie Systeme zur Verwaltung digitaler Rechte [DRM-Systeme]). Die Hemmnisse können auch gesellschaftlichen Charakter tragen, wie mangelnde Medienkompetenz, oder rechtlicher Natur sein. All diese Schranken hemmen den Zugang zu kulturellen Inhalten, die engagierte Teilnahme am aktiven interkulturellen Dialog oder auch kreative Aktivitäten und verzerren auf diese Weise die Bedingungen einer pulsierenden kulturell vielfältigen Umgebung.

In diesem Zusammenhang ist das Programm eContentplus⁵⁴ eine ausgezeichnete Initiative, um organisatorische Schranken abzubauen und die Übernahme neuester technischer Lösungen für die bessere Zugänglichkeit und Nutzbarkeit digitaler Materialien in einem mehrsprachigen Umfeld zu fördern. Das Programm ist in drei Bereiche unterteilt:

- (i) Digitale Bibliotheken (kulturelle und wissenschaftliche/akademische Inhalte): Unterstützung der Entwicklung interoperabler digitaler Bibliotheken (z. B. Sammlungen und Objekte im Besitz kultureller und wissenschaftlicher Einrichtungen) und Unterstützung von Lösungen, die die Darstellung, das Auffinden und den Abruf dieser Ressourcen erleichtern.
- (ii) Bildungsinhalte: Förderung des Entstehens der notwendigen Strukturen und Bedingungen für europaweite Lerndienste, die den mehrsprachigen Zugang zu hochwertigen digitalen Inhalten und deren Verwendung in unterschiedlichen bildungspolitischen Zusammenhängen und wissenschaftlichen Bereichen erheblich verbessern können.
- (iii) Geografische Informationen: Anreiz zur Übernahme bestehender nationaler Datensätze mit geografischen Schlüsselinformationen in grenzüberschreitende Datensätze, Bildungsinhalte sowie kulturelle, wissenschaftliche und akademische Inhalte.

Der Zugang zu Inhalten sollte nicht nur als Ermöglichung der gelegentlichen Nutzung, sondern auch als Rückblick in die Vergangenheit und Ausblick in die Zukunft verstanden werden. Für die Vergangenheit bedeutet das beispielsweise, dass der Zugang zu Europas reichen kulturellen Erbe verbessert werden muss, im Hinblick auf die Bewahrung der Inhalte ebenso wie im Hinblick auf einen leichteren Zugang. Die EU hat wesentliche Schritte in diese Richtung bereits unternommen. In der Mitteilung der Kommission „i2010: Digitale Bibliotheken“⁵⁵ wurde das politische Ziel herausgestellt, das kulturelle Erbe und den wissenschaftlichen Dokumentenbestand Europas allgemein zur Verfügung zu stellen und dabei das kulturelle und wirtschaftliche Potenzial voll auszuschöpfen. Verschiedene Initiativen folgten diesem Ziel nach und führten zur *Europeana*, der Europäischen Digitalen Bibliothek, die einen mehrsprachigen gemeinsamen Anlaufpunkt für den Zugang zum verteilten kulturellen Erbe Europas darstellt.⁵⁶ *Die Europeana*⁵⁷ wurde im November 2008 zugänglich gemacht und ermöglicht Internet-Nutzern die Recherche und den Zugriff auf digitalisierte Bücher, Landkarten, Gemälde, Zeitungen, Filmfragmente und Fotografien aus europäischen Kultureinrichtungen. Derzeit stehen etwa sieben Millionen digitalisierte Objekte zur Verfügung, und die Zahl soll im Laufe des Jahres 2010 auf 10 Millionen

⁵⁴ http://ec.europa.eu/information_society/activities/econtentplus/index_en.htm.

⁵⁵ Europäische Kommission, i2010: Digitale Bibliotheken, KOM(2005)0465 vom 30.9.2005.

⁵⁶ Siehe http://ec.europa.eu/information_society/activities/digital_libraries/background/index_de.htm und Europäische Kommission, Europeana - die nächsten Schritte, KOM(2009)0440 vom 28.8.2009.

ansteigen. Auch die neu eingesetzte Reflexionsgruppe zur Digitalisierung⁵⁸ soll neue Empfehlungen zu der Frage erarbeiten, wie sich die Digitalisierung, die Online-Zugänglichkeit und der Schutz kultureller Werke europaweit am besten beschleunigen lassen, und prüft dazu verschiedene laufende Initiativen unter Beteiligung öffentlicher wie privater Partner (insbesondere des Buchprojekts von Google Books) und die entsprechenden umfassenden urheberrechtlichen Fragen.

Mit Blick auf die Zukunft ist anzuerkennen, dass es nach erfolgter Einrichtung der digitalen Kapazitäten zahlreiche Wege der Nutzung gibt, darunter auch viele unerwartete. Die heutige enorme Ausbreitung der digitalen Kreativität, oftmals auf privater, persönlicher und nichtkommerzieller Basis, mag einen geringen wirtschaftlichen Einfluss haben; ihre soziale und kulturelle Auswirkung ist enorm. Die EU sollte darauf achten, dass ihre zukünftigen Maßnahmen diese Entwicklung unterstützen und nicht beschränken.⁵⁹ Sie sollte die laufenden Entwicklungen sorgfältig beobachten und gelegentlich nach dem Grundsatz der Schadensvermeidung verfahren, statt Rechtsvorschriften anzunehmen, die sich als nachteilig für die Kreativität erweisen.

Während wir uns bisher vorrangig auf die Inhaltsschicht im engeren Sinne konzentriert haben, muss, wie am Anfang angemerkt, der Zugang auf allen Ebenen der Informations- und Kommunikationsstruktur ermöglicht werden. Alle Maßnahmen, die die EU auf dem Gebiet von Telekommunikation und IKT ergreift, sind somit nach wie vor bedeutsam (beispielsweise können die Vorschriften über die Universaldienstverpflichtungen⁶⁰ einen erheblichen Beitrag dazu leisten, den Zugriff auf Inhalte zu vereinfachen und diesen für alle Bürger der Europäischen Union⁶¹ zu gewährleisten), das gilt auch für die Vorschriften zum Schutz des geistigen Eigentums und zum Wettbewerbsrecht, wie wir nachfolgend zeigen.

4.3.2. Herstellung qualitativ hochwertiger Inhalte

Während der Zugang zu Inhalten angesichts der steigenden Inhaltsflut unabdingbar ist, müssen qualitativ hochwertige Inhalte zur Verfügung gestellt werden, die Informations- und Unterhaltungsfunktionen erfüllen, aber auch die Fortbildung der Öffentlichkeit und den sozialen Zusammenhalt fördern. An dieser Stelle kommt der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als entscheidender Faktor ins Spiel. Zwar erfolgt die Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf einzelstaatlicher Ebene, doch kann die EU Experimente, den Austausch vorbildlicher Vorgehensweisen und gemeinsame Initiativen fördern. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss dabei nicht auf das Fernsehen beschränkt bleiben, wie normalerweise zu erwarten wäre, sondern kann neue Formen annehmen, wie der von der BBC diskutierte Ansatz der Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Inhalte, bei dem der so genannte öffentlich-rechtliche Herausgeber („Publisher“) verschiedenen Medienplattformen unterschiedliche Arten von Inhalten bereitstellt.⁶²

⁵⁷ <http://europeana.eu>.

⁵⁸ Europäische Kommission „Das kulturelle Erbe im Netz ausbauen: Europäische Kommission setzt Reflexionsgruppe zur Digitalisierung ein“, Pressemitteilung, IP/10/456 vom 21.4.2010.

⁵⁹ Europäisches Parlament, Kultur- und Kreativindustrien, IP/B/CULT/FWC/2006_169, 31.5.2007, S. 6.

⁶⁰ Die GD Informationsgesellschaft und Medien hat eine öffentliche Konsultation zu künftigen Universaldienstgrundsätzen im Bereich elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste ins Leben gerufen. Diese Konsultation ist Teil der Folgemaßnahmen der Europäischen Kommission zu ihrer Erklärung zum Universaldienst vor dem Europäischen Parlament während der Verhandlung des Telekom-Pakets im Jahr 2009 und zu der zweiten Überprüfung des Umfangs des Universaldienstes im Jahr 2008 (KOM(2008)0572).

⁶¹ Mira Burri, „The New Concept of Universal Service in a Digital Networked Communications Environment“ (2007) *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society* 3:1, S. 117-146.

⁶² Siehe Ofcom, *A New Approach to Public Service Content in the Digital Media Age: The Potential Role of Public Service Publisher*, Ofcom Discussion Paper, 24. Januar 2007. Siehe auch Jamie Cowling and Damien Tambini (Herausgeber), *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications* (Institute for Public Policy Research 2004).

Ein weiteres Mittel in diesem Zusammenhang, das auch mehr in die direkte Zuständigkeit der EU fällt, wird die Mittelausstattung des Programms MEDIA sein. Dieses Programm nimmt einen festen Platz ein und hat in seinem mehr als 16-jährigen Bestehen eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Entwicklung und des Vertriebs von tausenden Filmen sowie bei Schulungsaktivitäten, Festivals und Förderprojekten gespielt. In das laufende MEDIA-Programm 2007-2013⁶³ ist bereits das Ziel aufgenommen worden, die europäische kulturelle Vielfalt und das kinematografische und audiovisuelle Erbe Europas zu bewahren und zu stärken, dessen Zugänglichkeit für die Europäer zu gewährleisten und den interkulturellen Dialog zu fördern sowie den Umlauf europäischer audiovisueller Werke innerhalb und außerhalb der EU zu steigern. Der finanzielle Ausstattung des Programms könnte jedoch erhöht werden, um mehr Möglichkeiten für die Herstellung und den Vertrieb qualitativ hochwertiger europäischer Inhalte zu schaffen.

Die Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Inhalte im digitalen Umfeld unendlich vielfältiger Medien kann sich sehr positiv auswirken, da die Inhalte nicht sofort verbraucht werden (wie es bei den herkömmlichen „Push-Medien“ der Normalfall ist), sondern gespeichert werden und so über einen längeren Zeitraum zugänglich bleiben. So gesehen, könnten die Verbraucher dazu angeregt werden, Produkte zu konsumieren, die ihnen sonst nicht zur Verfügung gestanden hätten (aufgrund der Knappheit von Zeitschlitz in den Fernseh-Programmen), und die Märkte dazu bringen, neue Arten von Inhalten anzubieten, beispielsweise archivierte europäische Inhalte, Originalwerke, Dokumentarbeiträge oder Schnittversionen von Filmen („Director's Cuts“).⁶⁴ Das kann letztlich zu einem höheren Anteil dargebotener und tatsächlich konsumierter europäischer Werke führen, was ein echter Ausdruck kultureller Vielfalt ist.

4.3.3. Taugliche Mittel

Vor dem Hintergrund der sich wandelnden Medienlandschaft sind regulative Anpassungen häufig notwendig. Die politischen Entscheidungsträger der EU sollten in ihren Reformmaßnahmen auch darauf achten, dass sie sich nicht der landläufigen Auffassung anschließen, derzufolge die Fernsehvorschriften den Plattformen folgen sollten, zu denen das Fernsehen gerade wechselt.⁶⁵ Ein diesbezügliches Beispiel ist die Überprüfung der Fernsehrichtlinie, aus der inzwischen die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste⁶⁶ geworden ist, mit der der Anwendungsbereich der medienbezogenen Vorschriften der EU in der nachkonvergenten Umgebung so erweitert wurde, dass nicht nur Fernsehsendungen, sondern auch die so genannten „Mediendienste auf Abruf“ und die „nichtlinearen Mediendienste“ erfasst sind.⁶⁷ Eine heiß diskutierte Frage lautete in diesem Zusammenhang, ob Artikel 4 und 5 der Fernsehrichtlinie (d. h. die Quotenregelungen für europäische Werke und unabhängige Produktionen) auch in diesen neuen Mediendienstbereich übernommen werden sollten. Gegenwärtig liegt lediglich eine

⁶³ Beschluss Nr. 1718/2006/EG vom 15. November 2006 zur Umsetzung eines Förderprogramms für den europäischen audiovisuellen Sektor (MEDIA 2007), ABl. L 327 vom 24.11.2006, S. 12.

⁶⁴ Marsden et al., Fußnote 42, S. 22-23.

⁶⁵ Monica Arino, „The Regulation of Audiovisual Content in the Era of Digital Convergence“ (2008) Journal of the UOC's Law and Political Science Department 7, S. 3.

⁶⁶ Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. L 332 vom 18.12.2007, S. 27. Kodifizierte Fassung liegt nunmehr vor: Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (Kodifizierte Fassung), ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1.

⁶⁷ Mediendienste auf Abruf oder nichtlineare Mediendienste sind bereitgestellte audiovisuelle Inhalte „für den Empfang zu dem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt und auf dessen individuellen Abruf hin aus einem vom Mediendiensteanbieter festgelegten Programmekatalog“. Artikel 1 Buchstabe g AVMD.

nichtzwingende Regelung vor, die eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründet, dafür zu sorgen, dass in ihrer Rechtshoheit befindliche Mediendienstanbieter „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln [...] die Produktion europäischer Werke und den Zugang hierzu fördern.“⁶⁸ Ferner wird klargestellt: „Diese Förderung könnte sich unter anderem auf den finanziellen Beitrag solcher Dienste an der Produktion europäischer Werke und am Erwerb von Rechten an europäischen Werken oder auf den Anteil und/oder die Herausstellung europäischer Werke in dem [...] Programm katalog beziehen.“⁶⁹ Das Streben nach kultureller Vielfalt in nichtlinearen Mediendiensten ist zwar als positiv zu bewerten, doch möglicherweise eignen sich die angewendeten Mittel nicht, und eine spätere Umwandlung der nichtzwingenden Regelungen in zwingende Vorschriften wäre unangemessen.⁷⁰ Es ist bereits angemerkt worden, dass der Gedanke, „Regalplatz“ vorzuhalten, wenig sinnvoll ist, da in der digitalen Welt unendlich viel Platz zur Verfügung steht. Die Verbraucher entscheiden jeweils selbst darüber, welche Art von Inhalt sie nachfragen, und daran sollten sich Regulierungseingriffe orientieren (beispielsweise durch Hervorbringen qualitativ hochwertiger europäischer Inhalte, wie oben erläutert).

Die digitalen Medien bieten andererseits eine Reihe von Möglichkeiten, um nichtzwingende Rechtsvorschriften zu einer kräftigen und effizienten Förderung kultureller Ziele zu nutzen. Eindeutig in diese Kategorie fallen die Initiativen zur Förderung der Medienkompetenz als Fähigkeit, auf die Medien zuzugreifen, unterschiedliche Aspekte von Medieninhalten zu verstehen und kritisch auszuwerten sowie die Fähigkeit zur aktiven Kommunikation in einer Vielzahl von Kontexten.⁷¹

Auch das Wettbewerbsrecht und die Wettbewerbspolitik als generisches EU-Instrument sind in diesem Zusammenhang für wichtig zu erachten. In deren Rahmen kann wirksam gegen Kartell- und Ausschlusspraktiken vorgegangen werden, die zu einer reduzierten Verfügbarkeit kultureller Güter und Dienstleistungen führen würden. Auch wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und Ausbeutungsmisbrauch führen oft zu höheren Preisen nicht nur für die Konsumenten von kulturellen Gütern und Dienstleistungen, sondern auch für deren Produzenten und Lieferanten wie Autoren, Künstler oder Filmschaffende. Bei Anwendung von Artikel 81 EG-Vertrag (nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags Artikel 101 AEUV) im Kulturbereich kann die Kommission auch die charakteristischen Eigenschaften von kulturellen Gütern und Dienstleistungen in den verschiedenen Stufen der Bewertung berücksichtigen. Dabei werden die Eigenschaften der betreffenden Güter und Dienstleistungen zunächst die Definition des relevanten Marktes beeinflussen. Zweitens werden bei der Bewertung der Frage, ob eine Vereinbarung eine Wettbewerbseinschränkung im Sinne von Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag darstellt, die tatsächlichen Bedingungen berücksichtigt, unter denen sie wirkt, insbesondere der spezifische wirtschaftliche und rechtliche Rahmen, in dem die Unternehmen agieren, die von der Vereinbarung betroffenen Waren und Leistungen sowie die tatsächliche Struktur des betreffenden Marktes. Drittens sind nach Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen erlaubt, die die Produktion oder den Vertrieb von Waren einschließlich kultureller Güter (wie Bücher, CDs oder DVDs) verbessern, wenn die Verbraucher angemessen am entstehenden Gewinn beteiligt werden, die Einschränkung oder Verhaltensweise unerlässlich ist und der Wettbewerb nicht für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren ausgeschaltet wird. Im Rahmen von Artikel 82

⁶⁸ Artikel 3 Absatz 1 AVMD (Hervorhebung hinzugefügt).

⁶⁹ Artikel 3 Absatz 1 und Erwägung 48 AVMD.

⁷⁰ Dies könnte der Fall sein, wenn die Vierjahresberichte der Mitgliedstaaten über die Umsetzung dieser Bestimmung nicht zufriedenstellend sind und die Kommission sich für eine entsprechende Maßnahme entscheidet.

⁷¹ Siehe Empfehlung der Kommission zur Medienkompetenz in der digitalen Welt als Voraussetzung für eine wettbewerbsfähigere audiovisuelle und Inhalte-Industrie und für eine integrative Wissensgesellschaft, K(2009) 6464 vom 20.8.2009.

EG-Vertrag (nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Artikel 102 AEUV) sind die Eigenschaften des relevanten Marktes und der betroffenen Waren und Dienstleistungen beispielsweise für die Bewertung relevant, ob eine Verhaltensweise als Missbrauch zu betrachten ist oder ob der vermeintliche Missbrauch sachlich gerechtfertigt ist.

Der Gerichtshof hat unterstrichen, dass der Schutz der kulturellen Vielfalt in der Regel keine einfuhrbeschränkenden Maßnahmen im Sinne von Artikel 30 EG-Vertrag (nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Artikel 36 AEUV) rechtfertigen kann und dass eine Heranziehung von Artikel 151 EG-Vertrag (nunmehr Artikel 167 AEUV) in diesem Zusammenhang⁷² nicht möglich ist; sowohl der Gerichtshof⁷³ als auch die Generalanwältin⁷⁴ haben sich bereits auf das UNESCO-Übereinkommen berufen und die Bedeutung der Achtung und der Förderung der kulturellen, insbesondere sprachlichen Vielfalt bei der Rechtfertigung der Anwendung nationaler Vorschriften im Bereich des Fernsehens betont.

Auch die Fusionskontrolle ist ein wertvolles Instrument und könnte zum Schutz der kulturellen Vielfalt, der Medienvielfalt und fairer Marktbedingungen im Kulturbereich beitragen. Wenn es zu Zusammenschlüssen von Unternehmen kommt, die auf Märkten aktiv sind, auf denen kulturelle Güter und Dienstleistungen gehandelt werden, könnte sich insbesondere das von der Kommission verfolgte Ziel, dafür zu sorgen, dass diese Unternehmen keine übermäßige Marktmacht erlangen und die Produktvielfalt einschränken, mit dem Schutz der kulturellen Vielfalt überlappen. Die Kommission berücksichtigt bei der Gesamtfolgenabschätzung für die Verbraucher auch die zu erwartenden Effizienzgewinne eines Vorhabens. Führen die Effizienzgewinne zu Verbesserungen bei der Produktion und dem Vertrieb der gehandelten kulturellen Güter, können diese gegen die wettbewerbsschädlichen Auswirkungen von Zusammenschlüssen aufgerechnet werden. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten durch die europäische Fusionskontrolle nicht daran gehindert, eigene fusionsbezogene Maßnahmen zum Schutz legitimer Interessen zu ergreifen, wobei die Medienvielfalt ausdrücklich als ein solches legitimes Interesse anerkannt ist.

Letztlich liegt der Zweck der Kontrolle staatlicher Beihilfemaßnahmen darin, eine Verzerrung des Wettbewerbs oder des innergemeinschaftlichen Handels infolge staatlicher Eingriffe zu vermeiden. Trotz eines generellen Verbots staatlicher Beihilfen (Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag, nunmehr Artikel 107 Absatz 1 AEUV) sind unter bestimmten Umständen staatliche Maßnahmen erforderlich, und deshalb lässt der Vertrag Spielraum für eine Reihe politischer Ziele, bei denen eine staatliche Beihilfe als vereinbar betrachtet werden kann. Kultur ist ein solches Ziel, und in Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d EG-Vertrag heißt es dazu: „Als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar können angesehen werden [...] Beihilfe zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“. Diese Ausnahmeregelung kam einer breiten Palette von Maßnahmen in verschiedenen Bereichen zugute, wie Museen, dem nationalen Kulturerbe, Theater- und Musikproduktionen, gedruckten Kulturmedien, sowie im Filmsektor und im audiovisuellen Bereich.⁷⁵

⁷² Rs. C-531/07, Libro, Slg. 2009, I-0000, Randnr. 32.

⁷³ Rs. C-222/07, UTECA, Slg. 2009, I-0000, Randnr. 33.

⁷⁴ Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 4. September 2008, Randnr. 13 ff.

⁷⁵ Die Wettbewerbssachen sind einsehbar unter:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/by_primary_obj_culture.html. Im Jahre 2001 hat die Kommission ausgehend von ihren Erfahrungen bei der Bewertung verschiedener nationaler Filmförderprogramme eine Mitteilung veröffentlicht, in der die Bedingungen für die Anwendung von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c für die Produktion von „Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken“ festgelegt werden, wodurch ein bedeutendes Maß an Rechtssicherheit geschaffen wird. Europäische Kommission, Mitteilung zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken,

4.3.4. Urheberrecht und kulturelle Vielfalt: Eine komplexe Beziehung

Im UNESCO-Übereinkommen finden die Rechte des geistigen Eigentums (IPR) nur in der Präambel Erwähnung, anerkannt wird ihre „Bedeutung [...] zur Unterstützung derer, die an der kulturellen Kreativität beteiligt sind“⁷⁶, jedoch finden sich keine weiterführenden und klärenden Ausführungen, und es werden auch keine Verpflichtungen für die Vertragsstaaten festgelegt. Das ist sonderbar, da argumentiert werden könnte, dass die Rechte des geistigen Eigentums⁷⁷ das älteste und damit fortgeschrittenste System sind, das mit dem Ziel der Kreativitätsförderung eingerichtet wurde. Die Rechte des geistigen Eigentums üben zugestandenermaßen einen starken Einfluss auf die Schaffung, Verteilung, Zugänglichkeit und Wiederverwendung kultureller Inhalte aus. Darüber hinaus wirkt sich der Schutz des geistigen Eigentums auch auf subtilere Weise auf das gesamte kulturelle Umfeld aus.⁷⁸

Das Urheberrechtssystem ist für die kulturellen Prozesse von wesentlicher Bedeutung, aber es ist nicht vollkommen. Eine der Unzulänglichkeiten hat mit der Art der Schutzrechtsvergabe zu tun, derzufolge Autoren ein vorübergehendes Monopol über ihre Schöpfungen haben und damit den Rest der Öffentlichkeit vom Zugang zu den geschützten Werken ausschließen. Oftmals kann nicht mit Sicherheit festgestellt werden, ob das bestehende Modell des Schutzes geistigen Eigentums die prekäre Balance zwischen den privaten Interessen der Urheber und dem öffentlichen Interesse am breiten Zugang zu deren Produktionen⁷⁹ richtig abbildet und ob in dieser Balance die besten Anreize zur Förderung von Kreativität gegeben werden. Wir müssen die komplexen Prozesse erst noch verstehen, wenn auf der Arbeit anderer aufgebaut wird, wenn es zu Anleihen, Vermischungen, Anreicherungen kommt, die letztlich zu einer Vielzahl kultureller Ausdrucksformen, zu künstlerischer und geistiger Innovation führen.⁸⁰ Die bestehenden Modelle sind, insbesondere unter den Bedingungen der digitalen Welt, oftmals zu starr und verhindern so eine vollständige Realisierung der Möglichkeiten, die die digitale Produktions- und Vertriebsweise von Inhalten bietet, oder machen diese illegal, wodurch möglicherweise einer großer Teil kreativer Aktivitäten und schöpferischen Potenzials erstickt wird. Diese Mängel wurden durch das Aufkommen neuer Hybridmodelle für den Schutz der Urheberrechte bloßgelegt, darunter die kreative Mitbenutzungslizenz („Creative Commons“ oder kurz CC)⁸¹, die in Ermangelung einer umfassenden Urheberrechtsreform die Verwaltung und Verbreitung von Inhalten im Rahmen eines beschränkten Rechteevorbehalts gestattet.⁸²

KOM(2001)0534 vom 26.9.2001; verlängert durch KOM(2004)0171 vom 16.3.2004 und erneut nochmals verlängert bis zum 31.12.2012 (ABl. C 31 vom 7.2.2009, S. 1).⁷⁶ Erwägung 17 der Präambel des UNESCO-Übereinkommens.

⁷⁷ Unter den Rechten des geistigen Eigentums als allgemeine Kategorie versteht man die Rechte, die Urhebern und Erfindern zugestanden werden, um die Nutzung ihrer Produktionen zu steuern und zu kontrollieren. Sie gliedern sich traditionell in zwei Hauptbereiche: (i) „Urheberrechte und verwandte Schutzrechte“ für literarische und künstlerische Werke und (ii) „gewerbliche Schutzrechte“, die Warenzeichen, Patente, Gebrauchsmuster, geografische Bezeichnungen und Layout-Designs (Topografien) integrierter Schaltkreise umfassen. Im Folgenden erörtern wir hauptsächlich das Urheberrecht.

⁷⁸ Tomer Broude, „Conflict and Complementarity in Trade, Cultural Diversity and Intellectual Property Rights“ (2007) *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy* (AJWH) 2, S. 346-368, S. 355-356.

⁷⁹ Siehe z. B. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 17: The Right of Everyone to Benefit from the Protection of the Moral and Material Interests Resulting from Any Scientific, Literary or Artistic Production of Which He Is the Author (Article 15(1)(c)), UN Doc. E/C.12/2005, 21. November 2005, Ziffer 35.

⁸⁰ Julie E. Cohen, „Creativity and Culture in Copyright Theory“ (2007) *UC Davis Law Review* 40, S. 1151-1205, S. 1193-1194.

⁸¹ Siehe <http://creativecommons.org/>.

⁸² Im Rahmen einer CC-Lizenz kann der Urheber/Lizenzgeber das ihm zukommende Paket von Rechten selbst zusammenstellen, indem er für das lizenzierte Werk unterschiedliche Bedingungen festlegt (Namensnennung; nichtkommerzielle Nutzung; keine Weiterentwicklungen; Weitergabe unter gleichen Bedingungen).

Das Gleichgewicht zwischen den Rechten der Urheber und dem Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu Informationen wird brüchiger, da es heute gemeinhin so ist, dass der Urheber seine Rechte „an den Vertreter des Werkes abtritt, um Zugang zu dessen Vertriebskanälen und dessen Publikum zu erhalten“⁸³, und eben diese Vertreter (in der Regel große Medienkonglomerate) legen die Bedingungen fest und entscheiden darüber, welche Werke der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, wodurch sie eine erhebliche Kontrolle über die bestehenden kulturellen Inhalte ausüben. Unter den Bedingungen digitaler Medien streben darüber hinaus Vermittler nach vollkommener Kontrolle über „ihr Eigentum“ durch DRM und andere technische Schutzmaßnahmen, die unter dem Anschein, digitale Inhalte vor unkontrollierter Verbreitung und unrechtmäßigem Gebrauch zu schützen, auch negative Wirkungen haben, indem sie bestimmte Grundrechte der Verbraucher aushöhlen und Nutzungsarten einschränken, die im Rahmen des (Analog/Offline-)Urheberrechts gestattet waren.⁸⁴

Diese Ausführungen zu Urheberrecht, Kreativität und kultureller Vielfalt tragen einen eher systemischen Charakter und wären längerfristig anzugehen. Im konkreten Sinne der internen Politik der EU betreffen die urheberrechtlichen Herausforderungen in erster Linie das Ziel, einen modernen, wettbewerbsfördernden und verbraucherfreundlichen Rechtsrahmen für einen echten *Binnenmarkt für kreative Online-Inhalte* zu schaffen. Dies sollte als Teil der neuen europäischen digitalen Agenda betrachtet werden und hat insbesondere folgende Ziele:

- (i) Schaffung eines Umfelds, das für Urheber und Rechteinhaber durch Sicherung einer angemessenen Vergütung ihrer kreativen Werke und generell für einen kulturell vielfältigen europäischen Markt förderlich ist;
- (ii) Förderung der Bereitstellung attraktiver rechtlicher Angebote mit transparenten Preisen und Nutzungsbedingungen für die Verbraucher, damit die Nutzer jederzeit und allorts über digitale Netze Zugriff auf ein breites Spektrum von Inhalten haben;
- (iii) Förderung gleicher Ausgangsbedingungen für neue Geschäftsmodelle und innovative Lösungen zur Verbreitung kreativer Inhalte.⁸⁵

Die Kommission hat bereits einige Problembereiche herausgearbeitet, die einem Binnenmarkt für digitale Inhalte entgegenstehen. Diese betreffen verschiedene Akteure – Verbraucher, gewerbliche Nutzer und Rechteinhaber – und erfordern Lösungen, die die oftmals stark voneinander abweichenden Interessen in sich vereinen können. Kernpunkt vieler Probleme ist die territoriale Gebundenheit des Urheberrechts, was bedeutet, dass Staaten das Urheberrecht in ihrem Hoheitsgebiet über die nationale Rechtsordnung gewähren und anerkennen, sodass der Urheber eines einzigen Werkes in jedem der 27 Mitgliedstaaten ein separates Urheberrecht genießt. Die Zersplitterung des Binnenmarktes im Urheberrecht ist dem derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts geschuldet, in dem noch immer 27 einzelstaatliche Urheberrechtssysteme an Stelle eines einzigen europäischen Urheberrechts bestehen. Das kann zu zusätzlichen Kosten bei der Rechteverwaltung und auch dazu führen, dass Verbraucher am Online-Zugang zu Inhalten gehindert werden, die in einem anderen Mitgliedstaat zur Verfügung stehen. Derzeit laufen Debatten über mögliche Ansätze zur Verbesserung dieser Lage, wobei die Kommission

⁸³ Raymond Shih Ray Ku, „Promoting Diverse Cultural Expression: Lessons from the US Copyright Wars“ (2007) *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy (AJWH)* 2, S. 369-398, S. 377.

⁸⁴ Nicola Lucchi, „Countering the Unfair Play of DRM Technologies“ (2007) *Texas Intellectual Property Law Journal* 16:1, S. 91-124.

⁸⁵ **Kommissionspapier „Creative Content in a European Digital Single Market: Challenges for the Future“, Reflexionspapier der GD INFSO und der GD MARKT, 22. Oktober 2009, S. 3.**

bereits eine Reihe von Optionen entworfen hat.⁸⁶ In diesen Fragen muss dringend etwas bewirkt werden, da sowohl der Zugang zu den Inhalten als auch die Kreativität davon abhängen.

4.3.5. Förderung der Kreativität

Kreativität ist der Parameter, der die nachhaltige kulturelle Vielfalt auf lange Sicht sichern könnte. Obwohl weithin anerkannt wird, dass Kultur, Kreativität und Innovation Schlüsselfaktoren in der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung sind, ist es nur wenigen Ländern gelungen, diese Fragen in einen einheitlichen Ansatz zu integrieren oder sie übergreifend in eine durchgängige Politikführung einzubinden. Als Gründe dafür können u. a. die unterschiedliche Rechtsgeschichte, die verschiedenen Lobbygruppen und die Pfadabhängigkeiten in diesen Bereichen angegeben werden.⁸⁷ Wie in der Studie zur Kulturwirtschaft in Europa anerkannt wird, erfordert die Förderung der Kreativität übergreifendes Denken und Handeln, da von ihr viele EU-Politikbereiche berührt sind, darunter Bildung, Sozialpolitik, Innovation, Wirtschaftswachstum und Nachhaltigkeit.⁸⁸ Wir fügen dem nur noch hinzu, dass es bei dem Versuch der Gestaltung kreativitätsfördernder politischer Maßnahmen wesentlich ist, dass die neuen aufstrebenden Arten der Kreativität sich nicht nur auf strikt unternehmensgebundene Modelle gründen (wie in der Lissabon-Agenda angenommen), sondern dass auch lockerere, individuelle und kollaborative Kreativitätsarten gebührend berücksichtigt werden.⁸⁹

⁸⁶ Siehe **ebenda.**, S. 9-20.

⁸⁷ Europäisches Parlament, Kultur- und **Kreativindustrien**, IP/B/CULT/FWC/2006_169, 31.5.2007, S. iii.

⁸⁸ KEA European Affairs, siehe **Fußnote** 16, S. 199.

⁸⁹ Eric Von Hippel, *Democratizing Innovation* (MIT Press 2005).

5. VORAUSSCHAUENDE ANALYSE DER UMSETZUNG DES UNESCO-ÜBEREINKOMMENS IN DIE INTERNE POLITIK DER EU: SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die EU hat eine große Anzahl von Maßnahmen umgesetzt, in denen sich das UNESCO-Übereinkommen über kulturelle Vielfalt dem Geist und dem Buchstaben nach widerspiegelt. In diesem Sinne könnte man die Ansicht vertreten, dass die EU ihre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen bereits in ausreichendem Maße erfüllt hat. Dahinter stehen das langfristige Engagement der EU im Rahmen von Artikel 167 (ex Artikel 154 EG-Vertrag) und die fortgesetzten Bemühungen um Einbindung der Kultur in alle EU-Aktivitäten und nicht irgendein für die Umsetzung übereilt beschlossener Aktionsplan. Obwohl die Förderung des kulturellen Bereichs an sich eine Aufgabe ist, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, wirken sich viele interne Politikmaßnahmen der EU mehr oder weniger unmittelbar auf die Kultur und die kulturelle Vielfalt aus. Die internen Maßnahmen lassen sich am besten mit einem Kreismodell beschreiben, bei dem einige Politiken im Zentrum stehen und die vielfältigen kulturellen Ausdrucksformen direkt und stark beeinflussen – wie beispielsweise die im Medienbereich auf Gemeinschaftsebene umgesetzten Instrumente –, während andere mehr am Rande angesiedelt sind, wo ihr Beitrag zum Erreichen des Ziels von Schutz und Förderung der kulturellen Vielfalt weniger spürbar ist (wie auf dem Gebiet der Agrarpolitik).

Eine weitere Bemerkung zu den kulturell relevanten internen Maßnahmen der EU bezieht sich darauf, dass sie sich dem Rechtscharakter nach, aber auch hinsichtlich der beteiligten Akteure, der Rechte der Gemeinschaft, der Dauer, der Mittelausstattung usw. mitunter stark unterscheiden. Das ergibt ein noch komplexeres Gesamtbild und stellt auch wichtige Fragen sachgerechter Governance, d. h. Koordinierung, Effizienz und Wirksamkeit innerhalb des Gesamtsystems. Diese Art der ebenen- und parteienübergreifenden Regulierung ist zwar anspruchsvoll, kann sich dafür aber in einem Kontext rapider Marktentwicklungen als überlegen erweisen.⁹⁰

Als Empfehlung und dabei insbesondere mit Blick auf die politischen Maßnahmen zur Förderung der kulturellen Vielfalt halten wir es für wichtig, dass die EU in ihrer Agenda klare Prioritäten setzt und diese auf zweckdienliche Weise vermittelt. „Die Europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung“ ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung, aber es könnte weiterführende Bemühungen geben.

Die EU besitzt zwar bereits ein weit fortgeschrittenes Bündel von politischen Maßnahmen für den Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt, aber es gibt noch Raum für Verbesserung. Die Möglichkeiten einer besseren und wirkungsvolleren Ausrichtung auf die kulturelle Vielfalt als Regulierungsziel beziehen sich zu einem Großteil auf exogene Faktoren, insbesondere auf die tiefgreifend veränderte Informations- und Kommunikationsumgebung infolge der aufstrebenden digitalen Medien, die sich auf die Art und Weise, wie kulturelle Inhalte geschaffen, verteilt, zugänglich gemacht und konsumiert werden, ausgewirkt haben.

Die EU kann den digitalen Wandel als Chance ergreifen, um ihre aktuellen politischen Maßnahmen im Bereich der Medien – in einem breiten Sinne als gesetzgeberische Maßnahmen, flexible Initiativen und Förderprogramme verstanden – zu überdenken und

⁹⁰ Arino, Fußnote 65, S. 6. Siehe auch Chris Marsden et al., Options for and Effectiveness of Internet Self- and Co-Regulation Phase 2: Case Study Report, im Auftrag der Europäischen Kommission, RAND Europe, 2008.

entsprechend anzupassen. Radikale Änderungen sind nicht in Sicht, aber eine Verbesserung der angewendeten Mittel und Instrumente ist durchaus möglich.

Wir haben in unseren Ausführungen einige Bereiche hervorgehoben, in denen ein gezieltes Handeln geboten scheint, wobei die EU jedoch in den meisten dieser Bereiche bereits aktiv ist und die Fragen sich nicht völlig neu stellen. Diese Bereiche sind:

- Erleichterung des Zugangs zu digitalen Inhalten
- Förderung der Produktion von qualitativ hochwertigen Inhalten
- Nutzung tauglicher Mittel
- Minderung der bestehenden Konflikte zwischen dem Urheberrecht und der kulturellen Vielfalt (insbesondere für die Schaffung eines Binnenmarktes für kreative Online-Inhalte)
- Förderung der Kreativität als dynamische Dimension der kulturellen Vielfalt.

BIBLIOGRAFIE

- Anderson, C. (2006), *The Long Tail: Why the Future of Business Is Selling Less of More*, Hyperion.
- Attentional u. a. (2008), *Study on the Application of Measures Concerning the Promotion of the Distribution and Production of European Works in Audiovisual Media Services*.
- Benkler, Y. (2006), *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*, Yale University Press.
- Broude, T. (2007), „Conflict and Complementarity in Trade, Cultural Diversity and Intellectual Property Rights“, in *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy (AJWH)*, Vol. 2(2), S. 346-368.
- Burri, M. (2007), „The New Concept of Universal Service in a Digital Networked Communications Environment“, in *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, Vol. 3(1), S. 117-146.
- Burri, M. (2010), „Trade and Culture in International Law: Paths to (Re)conciliation“, in *Journal of World Trade*, Vol. 44(1), S. 49-80.
- Carat und Koan (2005), *Final Report of the Comparative Study on the Impact of Control Measures on the Televisual Advertising Markets in European Union Member States and Certain Other Countries*, erstellt für die Europäische Kommission.
- de Vinck, S. und Pauwels, C. (2008), „Cultural Diversity as the Final Outcome of EU Policymaking in the Audiovisual Sector: A Critical Analysis“, in Schneider, H. und van den Bossche, P. (Hg.), *Protection of Cultural Diversity from a European and International Perspective*, S. 263-316, Intersentia, 2008.
- Europäische Kommission (2005), *i2010: Digitale Bibliotheken*, KOM(2005)0465 endg.
- Europäische Kommission (2007), *Europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung*, KOM(2007)0242 endg.
- Europäische Kommission (2007), *Inventory of Community actions in the field of culture*, SEK(2007)0570, Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission über eine europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung.
- Europäische Kommission (2008), *Achte Mitteilung über die Anwendung von Artikel 4 und 5 der Richtlinie 89/552/EWG „Fernsehen ohne Grenzen“ – in der Fassung der Richtlinie 97/36/EG – im Zeitraum 2005–2006*, KOM(2008)0481 endg.
- Europäische Kommission (2009), *Creative Content in a European Digital Single Market: Challenges for the Future*, ein Diskussionspapier der Generaldirektionen INFSO und MARKT.

- Europäische Kommission (2009), *Europeana – die nächsten Schritte*, KOM(2009)0440 endg.
- Europäische Kommission (2009), *Siebter Bericht über die Anwendung der Richtlinie 89/552/EWG „Fernsehen ohne Grenzen“*, KOM(2009)0309 endg.
- Europäisches Parlament (2007), *Briefing Paper on the Implementation of Article 151.4 of the EC Treaty*, IP/B/CULT/FWC/2006_169.
- Europäisches Parlament (2007), *Cultural and Creative Industries*, IP/B/CULT/FWC/2006_169.
- Graham and Associates (2005), *Impact Study of Measures (Community and National) Concerning the Promotion of Distribution and Production of TV Programmes Provided for under Article 25(a) of the TV Without Frontiers Directive*, Bericht, erstellt für die GD Informationsgesellschaft.
- Harcourt, A. J. (2007), „Institution-driven Competition: The Regulation of Cross-Border Broadcasting in the EU“, in *Journal of Public Policy*, Vol. 27(3), S. 293-317.
- Horlings, E. u. a. (2005), *Contribution to Impact Assessment of the Revision of the Television without Frontiers Directive*, Bericht, erstellt für die GD Informationsgesellschaft und Medien, RAND Europe.
- KEA European Affairs (2006), *Studie zur Kulturwirtschaft in Europa*, erstellt für die Europäische Kommission (Generaldirektion Bildung und Kultur).
- Lucchi, N. (2007), „Countering the Unfair Play of DRM Technologies“, in *Texas Intellectual Property Law Journal*, Vol. 16(1), S. 91-124.
- Marsden, C. u. a. (2006), *Assessing Indirect Impacts of the EC Proposals for Video Regulation*, RAND Europe.
- Marsden, C. u. a. (2008), *Options for and Effectiveness of Internet Self- and Co-Regulation Phase 2: Case Study Report*, erstellt für die Europäische Kommission, RAND Europe.
- Naughton, J. (2006), „Our Changing Media Ecosystem“, in Richards u. a. (Hg.), *Communications: The Next Decade*, S. 41-50, Ofcom 2006.
- OECD (2007), *Participative Web: User-created Content*, DSTI/ICCP/IE(2006)7/FINAL.
- Ofcom (2007), *A New Approach to Public Service Content in the Digital Media Age: The Potential Role of Public Service Publisher*, Ofcom-Diskussionspapier.
- Screen Digest u. a. (2006), *Interactive Content and Convergence: Implications for the Information Society*, Studie für die Europäische Kommission, 2006.
- Von Hippel, E. (2005), *Democratizing Innovation*, MIT Press.
- Weinberger, D. (2007), *Everything Is Miscellaneous: The Power of the New Digital Disorder*, Verlag: Henry Holt.

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG **B** STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

Rolle

Die Fachabteilungen sind Forschungsreferate, die die Ausschüsse, interparlamentarischen Delegationen und andere parlamentarische Einrichtungen beraten.

Politikbereiche

- Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
- Kultur und Bildung
- Fischerei
- Regionale Entwicklung
- Verkehr und Fremdenverkehr

Dokumente

Siehe Website des Europäischen Parlaments: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

BILDNACHWEISE: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir

