

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNEREN

Ratifikation der UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Viel- falt kultureller Ausdrucksformen

Erläuternder Bericht

Dezember 2006

Übersicht

Das von der UNESCO-Generalkonferenz am 20. Oktober 2005 verabschiedete Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen soll von der Schweiz ratifiziert werden. Das Übereinkommen schafft eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage für das Recht aller Staaten auf eigenständige Kulturpolitik.

Ausgangslage

Der immer rascher voranschreitende Globalisierungsprozess hat die Mitgliedstaaten der UNESCO dazu veranlasst, sich mit der Frage des Schutzes und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen auseinanderzusetzen, dies gemäss dem Auftrag der UNESCO, deren Zielsetzung es ist, „Unabhängigkeit, Unverletzlichkeit und schöpferische Vielfalt der Kulturen und Bildungssysteme der Mitgliedstaaten zu wahren“.¹ Die Diskussionen unter den Mitgliedstaaten zu dieser Frage haben am 20. Oktober 2005 zur Verabschiedung der *Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen* [Konvention] geführt.

Die Verabschiedung der Konvention bildet einen Meilenstein in der internationalen Kulturpolitik. Die Konvention anerkennt die Besonderheit kultureller Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen als Träger von Identitäten, Werten und Sinn und schliesst damit eine Lücke im Völkerrecht. Sie bestätigt auch das souveräne Recht der Staaten, Kulturpolitiken zu beschliessen und umzusetzen. Schliesslich erklärt sie den Schutz und die Förderung der kulturellen Ausdrucksformen zu einem Schwerpunkt der internationalen Zusammenarbeit.

Der Grundsatz der kulturellen Vielfalt ist für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Die Souveränität der Kantone in Belangen der Kultur und das Zusammenleben von verschiedenen Sprachen und Kulturen in der Schweiz legen davon ein beredtes Zeugnis ab. Als Teil unseres Staatsverständnisses ist die kulturelle Vielfalt in der Verfassung verankert (Art. 2 Abs. 2). Aus diesem Grund hat die Schweiz die Vorbereitung der Konvention von Anfang an unterstützt und sich aktiv an der Ausarbeitung beteiligt. An der 33. Generalkonferenz der UNESCO hat sich die Schweiz klar für die Verabschiedung der Konvention ausgesprochen.

Inhalt

Die Konvention bezweckt den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen und die Anerkennung des Rechts aller Staaten, Bestimmungen in diesem Sinne zu erlassen. Der Begriff „kulturelle Vielfalt“ bezieht sich auf die mannigfaltige Weise, in der die Kulturen von Gruppen und Gesellschaften zum Ausdruck kommen. Die Konvention behandelt insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Förderung und Verbreitung kultureller Ausdrucksformen. Weiter wird in der Konvention das Prinzip des Medienpluralismus und des öffentlichen Rundfunks verankert. Schliesslich wird die zentrale Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen von Schutz und Förderung der kulturellen Vielfalt ausdrücklich anerkannt. In Bezug auf das Verhältnis zu anderen internationalen Rechtsinstrumenten gilt, dass die Bestimmungen der Konvention zu internationalen Rechtsnormen komplementär und diesen nicht untergeordnet sind.

¹ Gründungsakte der UNESCO, Art. 1 Ziff. 3.

Mit der Ratifikation der Konvention wird sich die Schweiz an anerkannte Grundsätze eines völkerrechtlichen Instruments anlehnen können, um ihren verfassungsmässigen Auftrag zu erfüllen. Die Konvention stützt die Besonderheit der schweizerischen Kulturpolitik, die zum Ziel hat, den kulturellen Austausch aktiv zu fördern und ein vielfältiges und qualitativ hoch stehendes Angebot sicherzustellen. Schliesslich ist die Konvention auch eine Garantie für unser föderalistisches System der Aufgabenteilung im Bereich der Kultur, insofern sie die jeweilige Kulturpolitik der Kantone im Bereich der Förderung der kulturellen Ausdrucksformen auf internationaler Ebene anerkennt.

Die Ratifikation und die Umsetzung der Konvention bedingen keine Veränderungen auf gesetzgeberischer Ebene. Ihre Anwendung zieht weder für den Bund noch für die Kantone und Gemeinden zusätzliche Aufgaben nach sich.

Inhalt

1	Grundzüge des Vertrags	5
1.1	Ausgangslage	5
1.1.1	Bedeutung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen	5
1.1.2	Bedrohung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen	5
1.1.3	Notwendigkeit eines internationalen Instruments zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen	6
1.2	Übersicht über die UNESCO-Konvention	6
1.2.1	Zweck	6
1.2.2	Rechtsnatur	7
1.2.3	Anwendungsbereich	7
1.3	Entstehung der Konvention	8
1.3.1	Vorgeschichte	8
1.3.2	Réseau international sur la politique culturelle	8
1.3.3	UNESCO	9
1.3.4	Die wichtigsten Positionen auf internationaler Ebene	10
1.3.5	Position der Schweiz	11
1.4	Würdigung	12
1.4.1	Bedeutung der Konvention auf internationaler Ebene	12
1.4.2	Bedeutung der Konvention für die Schweiz	13
1.5	Umsetzung der Konventionsverpflichtungen in der Schweiz	14
1.5.1	Zuständigkeit	14
1.5.2	Rechtliche Grundlagen und gegenwärtige Praxis auf Bundesebene	15
2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Vertrags	19
3	Auswirkungen	24
3.1	Auswirkungen auf den Bund	24
3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	24
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	24
3.4	Andere Auswirkungen: Die Rolle der Zivilgesellschaft	25
4	Rechtliche Aspekte	26
4.1	Genehmigungsverfahren	26
4.2	Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	26

1 Grundzüge des Vertrags

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Bedeutung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen

Der Begriff der „kulturellen Vielfalt“ bezieht sich auf die Vielfalt der menschlichen Ausdrucks- und Schaffensformen. Mit dem Schutz und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen soll jeder Kultur die Möglichkeit gegeben werden, ihre eigenen Werke zu schaffen und zu verbreiten sowie Zugang zu möglichst vielen Werken anderer Kulturen zu erhalten. In diesem Sinn besteht ein wesentlicher Aspekt der Konvention in der Förderung eines intensiven und ausgewogenen Austauschs kultureller und audiovisueller Güter und Dienstleistungen und in der Sicherstellung des Medienpluralismus.

Die UNESCO betont, dass die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen die Grundlage des kulturellen Erbes der Menschheit bildet: „Als Quelle des Austauschs, der Erneuerung und der Kreativität ist die kulturelle Vielfalt für die Menschheit ebenso wichtig wie die biologische Vielfalt für die Natur. Aus dieser Sicht stellt sie das gemeinsame Erbe der Menschheit dar und sollte zum Nutzen gegenwärtiger und künftiger Generationen anerkannt und bekräftigt werden.“²

Kreativität schöpft aus den Wurzeln kultureller Tradition und entwickelt sich im Kontakt mit anderen Kulturen. Aus diesem Grunde muss das Erbe kultureller Ausdrucksformen, die sich in einem ständigen Kreislauf von Wiedergeburt und gegenseitiger Befruchtung entfalten, in all seinen Formen erhalten, gefördert und als Zeugnis menschlicher Erfahrung und menschlichen Strebens an künftige Generationen weitergegeben werden, um die Kreativität in ihrer gesamten Vielfalt zu fördern.³

Zur Förderung des künstlerischen Schaffens ist es daher notwendig, die Verbreitung von Ideen und Werken zu unterstützen und kulturpolitische Voraussetzungen zu schaffen, um allen Kulturen die Möglichkeiten zu geben, ihre Werke auf lokaler, regionaler und globaler Ebene zu produzieren und zu verbreiten. Denn die Identifikation mit der eigenen Kultur trägt wesentlich zur Bildung der eigenen Identität bei.

1.1.2 Bedrohung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen

Der Ausbau und die Liberalisierung der internationalen Handelsbeziehungen schaffen zusammen mit dem Aufkommen innovativer Technologien neue Möglichkeiten für den Austausch und für die Verständigung zwischen den verschiedenen Kulturgemeinschaften. Die Öffnung der Märkte bietet neue Absatzmöglichkeiten für die Kunstschaffenden, erlaubt die Senkung der Produktionskosten und eine weitere Verbreitung von kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen. Allerdings können diese neuen Möglichkeiten, welche Triebfedern für Innovation und Wohlstand darstellen, gegenwärtig noch nicht von allen Kulturgemeinschaften gleichermaßen genutzt werden. Der rein wirtschaftliche Rahmen genügt nicht, um den angestrebten Austausch zu erreichen.

Tatsächlich ist auf internationaler Ebene ein Ungleichgewicht im Austausch von kulturellen Gütern und Dienstleistungen zu beobachten. Dieses Ungleichgewicht äussert sich in einer immer

² Allgemeine Erklärung der UNESCO 2001, Art. 1. Die Parallele zwischen biologischer und kultureller Vielfalt wurde zum ersten Mal 1992 in dem Bericht *Notre diversité créatrice* der Weltkommission „Kultur und Entwicklung“ der Vereinten Nationen und der UNESCO (Paris 1995, S. 206 ff.) gezogen. Dieser Bericht war wegweisend für die Entwicklung des Konzepts der „kulturellen Vielfalt“ als Quelle des Fortschritts und der Kreativität.

³ Vgl. Allgemeine Erklärung der UNESCO zur kulturellen Vielfalt, Art. 7.

deutlicheren Tendenz zur Gleichförmigkeit der kulturellen Inhalte. Manche Länder sehen den Marktzugang für die eigenen kulturellen Güter und Dienstleistungen behindert, namentlich weil die entsprechenden politischen Massnahmen fehlen, weil es keine geeigneten Anreize für die Kunstschaffenden gibt, die notwendigen Investitionen nur in ungenügendem Mass getätigt werden und keine Förderungsmechanismen wirksam sind. Die Vielfalt des kulturellen Angebots auf dem Binnenmarkt ist daher beschränkt und geht zu Gunsten billiger Kulturprodukte aus dem Ausland.

Auf Marktverzerrungen oder ein Ungleichgewicht im Handelsverkehr können die Staaten mit einer Politik zur Unterstützung der Kultur reagieren. Um eine als zu massiv empfundene Einfuhr fremder Kulturprodukte auf das eigene Territorium auszugleichen, haben Staaten verschiedene Massnahmen zur Importregulierung ausländischer Kulturgüter oder zur Förderung und Sicherung der nationalen Produktion ergriffen (Vertriebskontingente, besondere steuerliche Regelungen und Massnahmen, direkte und indirekte Subventionen, Eigentumsregelungen usw.). Die Einführung und Weiterentwicklung eines normativen Rahmens zur Förderung und Entwicklung des Welthandels führt zu einer Einschränkung bzw. Infragestellung der Massnahmen zur Unterstützung der Kultur.

1.1.3 Notwendigkeit eines internationalen Instruments zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen

Um die Vielfalt des kulturellen Angebots garantieren zu können, muss sichergestellt werden, dass sich in einer globalisierten Welt alle Kulturen Gehör verschaffen können. Aus diesem Grund und im Interesse eines besseren Gleichgewichts zwischen Handels- und Kulturpolitiken ist es unerlässlich, dass der Grundsatz der besonderen Natur kultureller Güter und Dienstleistungen im internationalen Recht verankert wird und dass das uneingeschränkte Recht der Staaten, Massnahmen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen auf ihrem Hoheitsgebiet zu ergreifen, anerkannt wird.

Die Frage des Schutzes und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen betrifft die gesamte Staatengemeinschaft. Um in diesem Bereich eine wirkungsvolle Politik betreiben zu können, ist ein gemeinsames Handeln unabdingbar. Dieses gemeinsame Handeln fand seinen Ausdruck in der Ausarbeitung eines internationalen, rechtlich verbindlichen Instruments, der im Jahr 2005 verabschiedeten UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen.

Die Konvention soll sicherstellen, dass die Strukturen der internationalen Handelsordnung mit kulturellen Zielen vereinbar sind, um den Herausforderungen im Bereich der Kulturpolitik sowie im Bereich der Entwicklungshilfe und der Friedensförderung (siehe Kap. 1.4.1) begegnen zu können. Sie legitimiert die Staaten, nationale Kulturpolitiken zur Unterstützung des Schaffens, der Produktion und der Zirkulation (Verbreitung, Vertrieb, Zugang) von kulturellen Aktivitäten, Gütern und Dienstleistungen beizubehalten oder neu einzuführen. In diesem Sinn dient sie als Bezugspunkt für nationale und internationale Kulturpolitiken.

1.2 Übersicht über die UNESCO-Konvention

1.2.1 Zweck

Die Konvention verfolgt in erster Linie den Zweck, die Bedeutung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen hervorzuheben und das souveräne Recht der Staaten auf deren Schutz und Förderung zu bestätigen. Sie zielt ausserdem darauf ab, die Vertragsparteien zur Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet anzuhalten.

Die wichtigsten Elemente der Konvention sind:

- Die Anerkennung auf internationaler Ebene der besonderen Natur der kulturellen Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen als Träger von Identität, Werten und Sinn und als Vermittler von künstlerischen Werken (die wiederum Träger von Identitäten, Werten und von Sinn sind).
- Die Anerkennung des uneingeschränkten Rechts der Staaten, Massnahmen zur Förderung und zum Schutz der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, einschliesslich der Medienvielfalt, zu ergreifen.
- Die Anerkennung der grundlegenden Rolle der kulturellen Vielfalt als Faktor nachhaltiger Entwicklung, insbesondere in den Entwicklungsländern.
- Die Anerkennung der Notwendigkeit, der kulturellen Vielfalt einen Platz in der internationalen Rechtsordnung einzuräumen, indem die Gleichberechtigung des Übereinkommens und der anderen internationalen Rechtsinstrumente gewährleistet wird (nach den Grundsätzen: wechselseitige Unterstützung, Komplementarität und Nicht-Unterordnung).

Zweck der Konvention ist es, die Rolle der kulturellen Vielfalt als Ziel staatlicher Politik auf internationaler Ebene zu stärken. Die diesbezüglichen Rechte und Pflichten der Einzelstaaten werden in einem völkerrechtlich verbindlichen Instrument festgelegt. So soll dem Schutz der kulturellen Vielfalt in der Grundordnung der internationalen Staatengemeinschaft derselbe Rang zukommen wie dem Schutz ökonomischer Interessen. Ziel der Konvention ist also nicht nur der Schutz und die Förderung kultureller Vielfalt, sondern die Anerkennung des Rechtes aller Staaten, diesbezügliche Massnahmen zu treffen. Es geht insbesondere um die Reglementierung von Fragen im Zusammenhang mit Förderung und Verbreitung der Kultur. Weiter wird in der Konvention – unter anderem auf Initiative der Schweiz hin – das Prinzip des Medienpluralismus und des öffentlichen Rundfunks verankert. Schliesslich wird die zentrale Rolle der Zivilgesellschaft (NGO's, Medien usw.) im Rahmen des Schutzes und der Förderung der kulturellen Vielfalt ausdrücklich anerkannt.

1.2.2 Rechtsnatur

Die Konvention räumt Privaten keine Rechte und Pflichten ein, ihre Adressaten sind die Vertragsstaaten (Legislative und Exekutive). Die Konvention ist ein Staatsvertrag, der nicht direkt anwendbar ist (*non self-executing*). Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, je eigene Massnahmen zu ergreifen und gesetzliche Vorkehrungen zu treffen, dies „unter Berücksichtigung ihrer eigenen Besonderheiten und Bedürfnisse“ (Art. 6 Ziff. 1) zu treffen. Das bedeutet, dass die in der Konvention verankerten Grundsätze zwar generell verbindlich sind, die Staaten bei deren Umsetzung jedoch einen grossen Spielraum haben. Die Mitgliedstaaten legen Ziele fest, um diesen Grundsätzen zu entsprechen, behalten sich jedoch das Recht vor, sie in autonomer Weise und mit denjenigen Methoden zu erreichen, die ihrer eigenen Gesetzgebung und ihren nationalen Besonderheiten am besten entsprechen.

1.2.3 Anwendungsbereich

Das Übereinkommen findet Anwendung auf die Politik und die Massnahmen, welche die Vertragsparteien im Zusammenhang mit dem Schutz und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen beschliessen.

1.3 Entstehung der Konvention⁴

1.3.1 Vorgeschichte

Die Diskussionen um die Erhaltung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen angesichts des Drucks durch die wirtschaftliche Globalisierung und die Liberalisierung der Handelsbeziehungen wurden bis in die 1990er Jahre im wesentlichen im Rahmen multilateraler Wirtschaftsverhandlungen geführt. Einzelne Regierungen empfanden das internationale Handelsrecht mehr und mehr als Einschränkung ihrer Möglichkeiten, ihre Kulturwirtschaften zu steuern. Die seit dem Abschluss der Uruguay-Runde 1994 manifesten Spannungen erreichten ihren Höhepunkt anlässlich der Verhandlungen über den Entwurf eines multilateralen Investitionsabkommens (MAI) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in den Jahren 1995 bis 1998. Im Jahr 1998 scheiterten die Verhandlungen über das MAI, weil Frankreich keine Mehrheit für den Vorschlag einer Ausnahmeklausel für die Kultur („exception culturelle“) hinter sich scharen konnte. Damit war offenkundig geworden, dass Instanzen mit rein wirtschaftlicher Ausrichtung nicht geeignet sind, um die Berücksichtigung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen im internationalen Handel zu befördern; dass nur die Verankerung des Prinzips der kulturellen Vielfalt in einer internationalen Konvention in angemessener Weise garantieren kann, dass die Handelspolitiken sich künftig nach diesen Grundsätzen richten.⁵

Heute sind Förderung und Schutz der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen auf internationaler Ebene ein Schwerpunktthema der Kulturpolitik geworden. Davon zeugt die Vielzahl der bisher verabschiedeten Erklärungen in verschiedenen internationalen Gremien:

- Europarat: Erklärung über kulturelle Vielfalt, verabschiedet am 7. Dezember 2000;
- Francophonie: Erklärung von Cotonou, verabschiedet am 15. Juni 2001; Erklärung von Beirut, verabschiedet am 20. Oktober 2002;
- UNESCO: Allgemeine Erklärung der UNESCO zur kulturellen Vielfalt, verabschiedet am 2. November 2001.

1.3.2 Réseau international sur la politique culturelle

Am Anfang der UNESCO-Konvention steht das damals von 20 Ländern, darunter auch der Schweiz, gegründete Réseau international sur la politique culturelle (RIPC). Das RIPC, mit gegenwärtig 68 Mitgliedstaaten, ist eine internationale Plattform der Kulturminister zum Austausch von Ideen zu den neuen Herausforderungen im Bereich der Kulturpolitik. Seit seiner Gründung im Jahr 1998 bemüht sich das RIPC um ein weltweites Gleichgewicht in der Kulturwirtschaft.

Die Schweiz nahm als Mitglied der „Kontaktgruppe“, die als Lenkungsausschuss des Netzwerks fungiert, stets eine aktive Rolle wahr. Während ihres Präsidialjahres 2001 organisierte sie am 24. bis 26. September in Luzern die Vierte jährliche Ministerkonferenz. Wichtigstes Resultat dieser Konferenz war der Beschluss, sich für die Erarbeitung eines international verbindlichen Rechtsinstruments einzusetzen, das zum Ziel haben sollte, die kulturelle Vielfalt zu erhalten und zu fördern. In der Erklärung von Beirut vom 20. Oktober 2002 beschlossen die Mitgliedstaaten der

⁴ Ausführlicher Bericht bei: Andrea F.G. Raschèr / Yves Fischer, *Kultur und Wirtschaft im Gleichgewicht: Die UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen*, in: AJP/PJA 7 (2006), S. 813-832; hier S. 815-819.

⁵ Zum Paradigmenwechsel vom Konzept der „exception culturelle“ zum Konzept der „diversité culturelle“ siehe Christoph B. Graber, *The new UNESCO convention on cultural diversity: a counterbalance to the WTO?*, in *Journal of International Economic Law* 9 (2006) S. 553-574.

Francophonie, sich den laufenden Arbeiten anzuschliessen und eine eigene Arbeitsgruppe einzusetzen.⁶

Die Schweiz anbot sich, im Rahmen des RIPC eine Expertengruppe über die Machbarkeit eines internationalen Rechtsinstruments zu leiten.⁷ In ihren Schlussfolgerungen zeigte die Expertengruppe den dringenden Handlungsbedarf im Kontext laufender Wirtschaftsverhandlungen auf. Sie wies auch auf die Notwendigkeit hin, das Instrument in einer internationalen Organisation anzusiedeln, um ihm das nötige rechtliche und politische Gewicht zu sichern. Die Schweiz nell'ambito della procedura di consultazione occorrerà chiarire sprach sich diesbezüglich für eine rasche Annäherung an die UNESCO aus. Sie anerkannte die Bedeutung des RIPC als Denkfabrik, betonte jedoch zugleich, dass die UNESCO für die Ausarbeitung einer Konvention die angemessene internationale Organisation sei.⁸

1.3.3 UNESCO

Vorbereitungsphase

An der 32. Sitzung der Generalkonferenz der UNESCO im Oktober 2003 beauftragten die Mitgliedstaaten den Generaldirektor mit der Vorbereitung eines Entwurfs für eine Konvention über den Schutz der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen.⁹ Sie taten dies in Übereinstimmung mit dem Aktionsplan in der Allgemeinen Erklärung über die kulturelle Vielfalt, den die Generalversammlung der UNESCO im Jahr 2001 einstimmig angenommen hatte und der vorsieht „die Reflexion über die Zweckmässigkeit eines internationalen juristischen Instruments zur kulturellen Vielfalt fortzusetzen“ und „voranzukommen bei der Bestimmung von Grundsätzen, Regeln und Praktiken, auf nationaler wie internationaler Ebene, sowie von Mitteln zur Bewusstseinsbildung und den zur Bewahrung und Förderung kultureller Vielfalt günstigen Kooperationsformen“.¹⁰

Das Ziel war, mit der Schaffung eines verbindlichen Instruments zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen den in den verschiedenen Erklärungen formulierten Grundsätzen Rechtskraft zu verleihen. Trotz ihrer unbestrittenen moralischen Bedeutung wurde die Erklärung der UNESCO von den Mitgliedstaaten als nicht ausreichend beurteilt, um der konkreten Bedrohung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen begegnen zu können.

Gemäss der Praxis der UNESCO ernannte der Generaldirektor eine Gruppe von 15 unabhängigen Experten, die sich zwischen Dezember 2003 und Mai 2004 dreimal traf, um einen Vorentwurf der Konvention auszuarbeiten. Im Juli 2004 übermittelte der Generaldirektor den Mitgliedstaaten den Text des Vorentwurfs und lud sie ein, dem Wunsch des Exekutivrats an seiner 169. Sitzung (April 2004) entsprechend, an einem zwischenstaatlichen Treffen von Regierungsexperten teilzunehmen. Die vom Generaldirektor einberufene Konferenz handelte an drei Sitzungen (September 2004, Februar 2005, Juni 2005) eine Textfassung aus und schloss mit einem Konventionsentwurf, welcher der Generalkonferenz im Oktober 2005 vorgelegt wurde.

⁶ Erklärung von Beirut (11. Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Francophonie), Kap. II 3 (<http://www.francophonie.org/doc/txt-reference/decl-beyrouth-2002.pdf>).

⁷ *Regards sur la diversité culturelle*, Réunion d'études, analyses et exposés par Bernard Wicht ... [et al.], Office fédéral de la culture, Berne 2001.

⁸ Der Beschluss, die Arbeiten im Rahmen der UNESCO weiterzuführen, wurde an der Fünften Ministerkonferenz des RIPC in Kapstadt (Südafrika), 14.-16. Oktober 2002, getroffen.

⁹ Resolution 32C/34, „Opportunité de l'élaboration d'un instrument normatif international concernant la diversité culturelle“.

¹⁰ Anhang II zur Allgemeinen Erklärung der UNESCO zur kulturellen Vielfalt, Punkte 1 und 2.

Die zwischenstaatliche Konferenz der Regierungsexperten

An der ersten Verhandlungsrunde der Regierungsexperten (20. bis 25. September 2004) beschränkten sich die Staaten darauf, in recht allgemeiner Weise ihre Standpunkte darzulegen. Das Ziel dieses Treffens lag nicht darin, den Text des Vorentwurfs im Detail zu verhandeln, sondern die Auffassungen der verschiedenen Staaten über die Konvention kennenzulernen. Der konstruktive Verlauf des Treffens konnte allerdings nicht über die tiefen Divergenzen zwischen den Staaten, die eine Liberalisierung des Austauschs von kulturellen Gütern und Dienstleistungen anstrebten (namentlich die Vereinigten Staaten), und den Staaten, die in diesem Bereich eine gewisse Kontrolle aufrecht erhalten wollten (namentlich die Europäische Union und Kanada), hinwegtäuschen.

Die strittigen Punkte, insbesondere der Gehalt der Rechte und Pflichten oder die Frage der Beziehung der Konvention zu anderen internationalen Rechtsinstrumenten kamen an der zweiten und dritten Verhandlungsrunde der Regierungsexperten (31. Januar bis 11. Februar 2005 und 24. Mai bis 4. Juni 2005) zur Sprache. Es wurde ein Redaktionskomitee bestehend aus 24 Staaten einberufen, darunter auch die Schweiz. Dessen Aufgabe bestand darin, auf Grund der Stellungnahmen der Mitgliedstaaten, der betroffenen internationalen Organisationen (WHK, WTO und WIPO) sowie mehrerer NGO's, einen einheitlichen Text in einer klaren juristischen Sprache vorzulegen.

Die 33. Generalkonferenz der UNESCO

Am Ende der dritten und letzten Verhandlungsrunde der Regierungsexperten (24. Mai bis 4. Juni 2005) konnten sich die Mitgliedstaaten der UNESCO auf einen überarbeiteten Entwurf einigen. Der Text wurde der UNESCO-Generalkonferenz, die vom 3. bis 21. Oktober in Paris stattfand, zur Verabschiedung vorgelegt. Am 20. Oktober 2005 verabschiedeten die Mitgliedstaaten der UNESCO mit 148 gegen 2 Stimmen (Vereinigte Staaten und Israel) und 4 Enthaltungen (Australien, Honduras, Liberia, Nicaragua) die Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen.

Gegenwärtig (Ende November 2006) haben 21 Staaten die Konvention ratifiziert: Albanien, Bolivien, Burkina Faso, Dschibuti, Ecuador, Guatemala, Kamerun, Kanada, Kroatien, Madagaskar, Mali, Mauritius, Mexiko, Monaco, Moldau, Namibia, Peru, Rumänien, Senegal, Togo, Weissrussland. 13 weitere Länder haben ihr Ratifizierungsverfahren nach ihrem innerstaatlichen Recht bereits abgeschlossen, darunter Dänemark, Finnland, Frankreich, Indien, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien. Weiter laufen Ratifizierungsverfahren in mehreren anderen Ländern, darunter Belgien, Brasilien, Estland, Grossbritannien, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, Norwegen, Slowakei, Slowenien und andere.¹¹

1.3.4 Die wichtigsten Positionen auf internationaler Ebene

Auf internationaler Ebene finden sich zwei gegensätzliche Haltungen in Bezug auf die Behandlung von kulturellen Gütern und Dienstleistungen im Handelsverkehr:¹²

- Für einige Staaten sind kulturelle Güter und Dienstleistungen als Unterhaltungsprodukte zu verstehen und gleich zu behandeln wie jede andere Handelsware. Sie sollen daher

¹¹ Quelle : La diversité des expressions culturelles, Bulletin des nouvelles du Ministère de la Culture et des communications du Québec (<http://www.diversite-culturelle.qc.ca>).

¹² Siehe Raschèr/Fischer, *Kultur und Wirtschaft im Gleichgewicht* (Anm. 4), S. 814; Ivan Bernier, *La bataille de la diversité culturelle*, in : Les Tirés-à-Part de la Société Suisse des Auteurs (SSA), Nr. 3, Sommer 2004.

den Regeln des internationalen Marktes unterworfen sein und ihr Handel vorbehaltlos nach den Grundsätzen der WTO liberalisiert werden.

- Andere Staaten billigen kulturellen Gütern und Dienstleistungen eine besondere Wertsensart als Werte- und Sinnträger zu, die zur kulturellen Identität einer Gemeinschaft beitragen. Nach dieser Auffassung sollen kulturelle Güter und Dienstleistungen von den Regeln des Handelsrechts ausgenommen werden.

Diese unterschiedliche Sichtweise widerspiegelte sich in den Standpunkten der Länder im Hinblick auf die Form und den Inhalt des Konventionsentwurfs: Eine erste Gruppe von Staaten (insbesondere die Länder der EU), mit Frankreich und Kanada als «Motor», vertrat die Idee einer verbindlichen internationalen Konvention, welche das Recht der Staaten, künstlerische Produktionen zu unterstützen und zu fördern, anerkennt und wirkungsvolle Mechanismen für die Behandlung und Schlichtung von Streitigkeiten vorsehen sollte. Eine zweite Gruppe von Ländern (namentlich die Vereinigten Staaten oder Japan) sprach sich für einen sehr engen Anwendungsbereich aus, wobei den WTO-Abkommen Vorrang eingeräumt werden sollte. Ein Haupteinwand betraf den Inhalt von Artikel 20, der das Verhältnis der Konvention zu anderen Verträgen regelt.

Die Länder des Südens unterstützten die Konvention, weil sie darin die Möglichkeit erkannten, die Entwicklung ihrer eigenen kulturellen Ausdrucksformen, die in vielen Fällen besonders bedroht ist, zu unterstützen.

1.3.5 Position der Schweiz

Als kleines mehrsprachiges Land ist die Schweiz einer starken kulturellen Konkurrenz der grossen Nachbarländer ausgesetzt, mit denen sie die Sprache teilt. Die Schweiz ist daher bestrebt, sich den nötigen Spielraum zu bewahren, um die Besonderheiten der eigenen Kulturpolitik geltend machen und die sprachliche und kulturelle Vielfalt des Landes erhalten zu können. Ihr ist daran gelegen, dass in internationalen Verhandlungen das Recht jedes Staates respektiert wird, im Bereich von Kultur und Audiovision eine Politik zur Förderung der Entfaltung seiner Kultur zu definieren, zu entwickeln und umzusetzen. Gleichzeitig ist sich die Schweiz bewusst, dass der Austausch von kulturellen Produkten und Dienstleistungen unabdingbar ist, damit eine Kultur bereichert wird und lebendig bleibt. Eine Position des kulturellen Protektionismus und der „exception culturelle“ liegt ihr fern.

Aus diesem Grund hat die Schweiz die Notwendigkeit eines international breit abgestützten Rechtsinstruments zwar bekräftigt, aber sich von Anfang an für eine pragmatische Lösung eingesetzt. Diese bestand darin, ein Instrument zu schaffen, das auch die Zustimmung von Ländern mit einer starken Kulturwirtschaft finden würde und gleichzeitig praktisch anwendbar und allgemein anerkannt wäre. Dank ihrer vielfältigen kulturellen Tradition fand die Schweiz weit herum Gehör zu den behandelten Themen.

Die Schweiz war aktiv an der Ausarbeitung der Konvention beteiligt, sowohl im Rahmen der Vollversammlungen als auch der Sitzungen des Redaktionskomitees, in dem sie Einsitz hatte. Die Arbeiten wurden in der Bundesverwaltung von der Arbeitsgruppe „Kulturelle Vielfalt“ unter der Leitung des Bundesamtes für Kultur begleitet. Die Arbeitsgruppe bestand aus Vertretern verschiedener betroffener Ämter, namentlich des Kompetenzzentrums für Kulturaussenpolitik, des Dienstes Francophonie, der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, der Direktion für Völkerrecht, des Bundesamtes für Kommunikation, des Staatssekretariats für Wirtschaft, des Eidgenössischen Instituts für geistiges Eigentum, des Integrationsbüros und der Schweizerischen UNESCO-Kommission. Auch das Bundesamt für Justiz und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren wurden konsultiert. Bei den Verhandlungen stützte sich die Schweizer Delegation auf ein Mandat des Bundesrates.

Die Schweiz hat sowohl inhaltlich als auch formal wesentliche Elemente in die Konvention einbringen können. Insbesondere hat sie folgende Positionen vertreten:

- Auf die Schweiz geht der Vorschlag zurück, unter den Massnahmen, welche die Vertragsparteien ergreifen können, um die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern, auch jene zu nennen, „die darauf abzielen die *Medienvielfalt* zu erhöhen, und zwar auch durch den öffentlichen Rundfunk“. Dies auf Grund der wesentlichen Rolle der öffentlichen Radio- und Fernsehanstalten bei der Sicherstellung einer Grundversorgung in Bezug auf die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen und der Meinungsbildung (Art. 6 Ziff. 2 Bst. h).
- Zu Artikel 20, dem eigentliche Kernpunkt der Konvention, der das *Verhältnis der Konvention zu anderen internationalen Verträgen* regelt, brachte die Schweiz einen Vorschlag ein, der als Grundlage für die endgültige Kompromissformulierung diene und der die Begriffe der Nicht-Unterordnung, der Komplementarität und der wechselseitigen Unterstützung zwischen den Verträgen sowie den Grundsatz der Einhaltung internationaler Verpflichtungen beinhaltet.
- Im Bewusstsein, dass die Sprachenvielfalt von der kulturellen Vielfalt nicht zu trennen ist, hat sich die Schweiz erfolgreich dafür eingesetzt, dass in den definitiven Text der Konvention eine Bestimmung betreffend die sprachliche Vielfalt eingeführt wurde (Präambel, 14. Erwägungsgrund).
- In der Überzeugung, dass Kulturpolitik nicht mit Formen von Protektionismus verwechselt werden darf, hat die Schweiz angeregt, in den Titel der Konvention den Begriff der „Förderung“ aufzunehmen. Der neue Titel verdeutlicht, dass eine Kulturpolitik zur Förderung der Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen auf den Dialog zwischen den Kulturen und die Offenheit für das kulturelle Schaffen abstellen sollte (dynamische Sichtweise) und sich nicht auf die Verteidigung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen beschränken darf (statische / defensive Sichtweise). Das Nebeneinander der Begriffe „Förderung“ und „Schutz“ zeigt, dass die Vertragsparteien nicht ein Instrument zur kulturellen Abschottung schaffen wollten.
- Die Schweiz hat auch die Einführung jener Bestimmung unterstützt, die bezweckt, „die grundlegende Rolle der Zivilgesellschaft“ anzuerkennen und die Vertragsparteien dazu aufzufordern, die Zivilgesellschaft „zur aktiven Beteiligung an ihren Bemühungen, die Ziele des Übereinkommens zu erreichen“ zu ermutigen (Art. 11).
- Im Hinblick auf die Organe der Konvention hat die Schweiz eine Beschränkung auf das strikt Notwendige angemahnt. Die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen sollte durch Massnahmen erfolgen, die auf flexible und möglichst unbürokratische Weise einen Anreiz schaffen. Die Zivilgesellschaft sollte diesbezüglich eine vorrangige Rolle spielen.

1.4 Würdigung

1.4.1 Bedeutung der Konvention auf internationaler Ebene

Während es im Bereich des Umweltschutzes (Konvention zur Biodiversität) bereits international verbindliche Normen gibt, fehlten solche bislang im Bereich der Kulturpolitik. Mit der Konvention tritt die Kultur aus einem juristischen Vakuum und findet Eingang in das internationale Recht im Rahmen eines Vertragswerks, das die offenkundige Besonderheit von kulturellen Aktivitäten, Gütern und Dienstleistungen als Träger von Identitäten, Werten und Sinn anerkennt. Ohne dass das internationale Handelsrecht direkt beeinträchtigt wird, garantiert die Konvention den Staaten das

Recht, Massnahmen zur Förderung und zum Schutz der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu ergreifen.

Die Bedeutung der Konvention beschränkt sich aber nicht auf die Kulturpolitik. Sie ist auch für die Bereiche Entwicklungshilfe und Friedensförderung von grossem Interesse:

Namentlich die Entwicklungsländer sehen in der Konvention einen Beitrag zur Förderung ihres eigenen kulturellen Ausdrucks als Faktor der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Diese Länder sind mit besonderen Problemen bei der Entwicklung ihrer Kulturwirtschaft konfrontiert. Zum einen sind sie häufig nicht in der Lage, das bedeutende wirtschaftliche Potenzial dieses Sektors auszuschöpfen, zum anderen können sie die kulturellen Güter und Dienstleistungen, die ihrer eigenen Kultur entsprechen, nicht konsumieren, weil diese keinen Zugang zum Markt haben.¹³

In Bezug auf die Friedensförderung soll daran erinnert werden, dass künstlerisches Schaffen und kulturelle Erfahrungen auch Gemeinsamkeiten schaffen, die zum gegenseitigen Verständnis beitragen. Der Dialog zwischen den Kulturen und die Einsicht in verschiedene kulturelle Werte können zur Lösung von Identitätskonflikten führen, welche durch kulturellen Unilateralismus und die Rede vom angeblichen „Clash of Civilisations“ genährt werden. Friedensförderung in der Welt setzt somit voraus, auf internationaler Ebene die politischen Rahmenbedingungen zu schaffen, den Dialog zwischen den Kulturen zu fördern und anhand der Förderung und Erhaltung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen die Kontinuität unterschiedlicher Kulturen sicherzustellen.¹⁴

Die Offenheit für den Dialog, der Respekt der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen und die Friedensförderung sind vorrangige Ziele der schweizerischen Aussenpolitik.¹⁵ Indem die Schweiz die Konvention rasch ratifiziert, wird sie ein klares Zeichen setzen und betonen, welche Betonung sie dem Grundsatz der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen beimisst.¹⁶ Dieses Engagement entspricht der Logik der schweizerischen Aussenpolitik, in der die Verteidigung der Menschenrechte Vorrang geniesst. Unser Land misst aus diesem Grund der durch die Konvention klar festgelegten Verbindung zwischen ihren Zielen einerseits und der Gewährleistung der Rechte des Menschen und der Grundrechte andererseits eine grosse Bedeutung zu.

1.4.2 Bedeutung der Konvention für die Schweiz

Der Grundsatz der kulturellen Vielfalt ist für die Schweiz von wesentlicher Bedeutung. Dies bezeugen die Souveränität der Kantone in Belangen der Kultur und auch das Zusammenleben unterschiedlicher Sprachen und Kulturen auf engstem Raum. Die Vielfalt unserer eigenen Kulturen und der Austausch mit anderen Kulturen sind zentrale Merkmale unserer Identität. Die Schweiz hat daher die Ausarbeitung und die Verabschiedung der UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vorbehaltlos unterstützt. Die Konvention ermöglicht es erstmals, die Grundsätze unserer Kulturpolitik im internationalen Recht zu verankern.

¹³ Zu der Bedeutung des Faktors Kultur in der Entwicklungspolitik vgl. die Broschüre der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA): *La culture n'est pas un luxe – coopération et développement : l'aspect culturel*, September 2003.

¹⁴ Siehe Gründungsakte der UNESCO (Anm. 1), Art. 1 Ziff. 1: „Ziel der UNESCO ist es, durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern in Bildung, Wissenschaft und Kultur zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit beizutragen.“

¹⁵ Siehe Aussenpolitischer Bericht 2000: *Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt*, BBI 2001 S. 261 ff. (hier S. 299 und 302).

¹⁶ Da die Konvention aus rechtlicher Sicht wenig verbindlich ist, ist es wichtig, dass sie aus der Ratifikation durch eine möglichst grosse Zahl von Staaten Legitimation und politische Durchsetzungskraft gewinnen kann; siehe Graber, *The new UNESCO convention on cultural diversity* (Anm. 5), S. 559.

Die Konvention erlaubt es der Schweiz, sich bei der Erfüllung ihres Verfassungsauftrags auf Grundsätze zu beziehen, die in einem internationalen Rechtsinstrument anerkannt sind (siehe Kap. 1.5.2). Die Bundesverfassung¹⁷ sieht vor, dass die schweizerische Eidgenossenschaft die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes fördert (Art. 2 Abs. 2 BV) und dass sie im Bereich der Kultur alle Regionen des Landes, alle Sprachregionen und alle dort verankerten Formen der Kultur berücksichtigt (Art. 69 Abs. 3 BV). In diesem Sinne stützt die Konvention weitere in der Verfassung verankerte Prinzipien der schweizerischen Kulturpolitik, wie etwa das Gebot, das Verständnis und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern (Art. 70. Abs. 2 BV) oder die Vielfalt und die Qualität des Filmangebots zu garantieren (Art. 71 Abs. 2 BV). Schliesslich bestätigt die Konvention auch das System der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Kulturbereich (Art. 69 Abs. 1 BV), insofern die Kulturförderung der Kantone in der Konvention eine Anerkennung auf internationaler Ebene findet.

Indem sie den Grundsatz der Medienvielfalt einschliesst (Art. 6 Ziff. 2 Bst. h), entspricht die Konvention auch der verfassungsmässigen Verpflichtung des Staates, die Grundversorgung im Bereich der kulturellen Vielfalt und der Meinungsbildung sicherzustellen, insbesondere durch Radio, Fernsehen und elektronischen Medien, unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Landes und der Bedürfnisse der Kantone (Art. 93 Abs. 2 BV). Die Realisierung unabhängiger („nationaler“) Programme, die zwingend verbunden ist mit öffentlicher Finanzierung, ist für die Wahrung der Identität eines kleinen Landes wie der Schweiz, seiner kulturellen und sprachlichen Vielfalt von wesentlicher Bedeutung. Die Konvention garantiert die Legitimität einer solchen Politik und anerkennt die Kompetenz der Vertragsparteien, auf ihrem Hoheitsgebiet eine Politik im Sinne der Förderung der Vielfalt ihrer kultureller Ausdrucksformen zu realisieren. Die Konvention bestätigt somit der Haltung der Schweiz, auf internationaler Ebene für die Medienvielfalt einzutreten und durch die spezielle Förderung europäischer und unabhängiger Werke zur kulturellen Vielfalt im audiovisuellen Bereich beizutragen.¹⁸ Die Teilnahme der Schweiz an den europäischen MEDIA-Programmen geht in dieselbe Richtung und ermöglicht die konkrete Umsetzung der Ziele der Konvention.¹⁹

1.5 Umsetzung der Konventionsverpflichtungen in der Schweiz

1.5.1 Zuständigkeit

Die Schweiz betreibt auf allen Ebenen – Bund, Kantone, Gemeinden – eine aktive Kulturpolitik, die sich traditionellerweise in folgende drei Bereiche gliedert: Unterstützung des Kulturschaffens, Kulturerhaltung und Kulturvermittlung. Die diesbezügliche schweizerische Gesetzgebung stimmt mit den wesentlichen Teilen der Konvention überein. Ihre Umsetzung erfordert demnach für die Schweiz nicht zwingend gesetzliche Änderungen. Die Konvention trägt im Gegenteil zur Stärkung des gesetzlichen Rahmens bei, indem sie die Beibehaltung und die Weiterentwicklung der Massnahmen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen ermöglicht.

¹⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

¹⁸ Im Rahmen der GATS-Verhandlungen ist die Schweiz keine spezifischen Verpflichtungen eingegangen und hat im Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen keine Anträge gestellt (Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 über die WTO/GATS-Verhandlungen und Ausnahmen im öffentlichen Dienstleistungsbereich und im Subventionssystem, S. 10). Zur schweizerischen Strategie im audiovisuellen Bereich im Rahmen der Verhandlungen über Handelsabkommen vgl. Marc Wehrli, *Verhandlungsstrategien der Schweiz*, in: Christoph Beat Graber, Michael Girsberger, Mira Nenova (Hrsg.), *Freihandel versus kulturelle Vielfalt: Die WTO-Verhandlungen zur Audiovision*, (Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft 4), Zürich 2004, S. 133-137.

¹⁹ SR 0.784.405.226.8

Die Zuständigkeit für die Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen bestimmt sich nach der internen Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen in den betreffenden Bereichen. Im Bereich der Kultur verfügen die Kantone über eine generelle Zuständigkeit (Art. 69 Abs. 2 BV). Der Bund ist nur für die Unterstützung von kulturellen Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse sowie für die Förderung von Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung (Art. 69 Abs. 2 BV) zuständig. Daher obliegt es den Kantonen, die Art und das Ausmass der Massnahmen festzulegen, die sie zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen auf ihrem Hoheitsgebiet entwickeln wollen.

Der Bund seinerseits (siehe Kap. 1.5.2) verfügt über ausreichende gesetzliche Grundlagen, um die aus der Ratifizierung der Konvention entstehenden Verpflichtungen wahrzunehmen.

1.5.2 Rechtliche Grundlagen und gegenwärtige Praxis auf Bundesebene

Verfassungsauftrag

Der schweizerische Verfassungsgeber hat der Eidgenossenschaft das Ziel gesetzt, „die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes“ zu fördern (Art. 2 Abs. 2 BV). Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben im Bereich der Kultur „Rücksicht auf die kulturelle und sprachliche Vielfalt des Landes“ (Art. 69 Abs. 3 BV). Daraus folgt, dass die Unterstützung des Bundes allen Landesteilen und Sprachregionen zugute kommen und alle Formen der Kultur berücksichtigen muss, die dort bestehen. Dies kennzeichnet das Wesen der schweizerischen Kulturpolitik. Bezüglich der Sprachen findet sich der relevante Verfassungsauftrag in Artikel 70 BV, dessen Absatz 3 vorsieht, dass „Bund und Kantone die Verständigung und den sprachlichen Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften“ fördern. Im Bereich des Films hält Artikel 71 Absatz 2 BV fest, dass der Bund „Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Filmangebots erlassen kann“.

Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung zielt auf die Gewährleistung der Grundversorgung auf dem Gebiet der kulturellen Vielfalt und der Meinungsbildung. Dieser Artikel hält fest, dass „Radio und Fernsehen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung [beitragen]. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck“. Aus dieser politischen und kulturellen Funktion von Radio und Fernsehen leitet sich der Auftrag ab, alle Landesgegenden zu versorgen und sicherzustellen, dass die Sendungen den Interessen des Publikums entsprechen, damit sich dieses frei eine Meinung bilden kann.

Was das Prinzip der kulturellen Vielfalt anbelangt, sind des Weiteren das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), die Gewährleistung der politischen Rechte (Art. 34 BV.) und die Regelung ihrer Ausübung (Art. 39 BV) zu nennen. Die erwähnten Verfassungsbestimmungen verpflichten den Bund dazu, das Prinzip der kulturellen Vielfalt nicht nur in der Kulturpolitik, sondern auch bei der Regelung weiterer Bereiche angemessen zu berücksichtigen.

Gesetzliche Massnahmen

Die wichtigsten gesetzgeberischen Massnahmen zur Förderung und zum Schutz der Vielfalt des kulturellen Angebots in der Schweiz sind der Entwurf eines Kulturförderungsgesetzes (KFG), das Filmgesetz (FiG) und das Radio- und Fernsehgesetz (RTVG).

- Der Entwurf eines *Kulturförderungsgesetzes (KFG)* bezweckt die Förderung des Kunstschaffens, der Aus- und Weiterbildung im Bereich der Künste, des Zugangs zur Kultur, des Kulturaustausches, der Kulturvermittlung und der Bewahrung des kulturellen Erbes sowie die Stärkung der kulturellen Vielfalt und des Zusammenhalts der Schweiz (Art. 1

Abs. 1 des Vernehmlassungsentwurfs). Die Gesamtheit der sowohl im In- wie im Ausland vorgesehenen Förderungsmassnahmen (Art. 5 bis 15 des Vernehmlassungsentwurfs) verfolgt dieses Ziel. Als Beispiel sei der Kulturaustausch im Inland genannt (Art. 13 Abs. 1 des Vernehmlassungsentwurfs), der dazu dient, den Dialog zwischen den Sprachregionen und den traditionellen Schweizer Kulturen zu fördern und so der Bevölkerung zu erlauben, die nationale Vielfalt zu erleben und den inneren Zusammenhalt der Schweiz zu festigen. Die Unterstützung von Aktivitäten, die eine Begegnung mit den verschiedenen in der Schweiz lebenden Gemeinschaften ermöglichen und in ihre Geschichte, Formen und Ausdrucksweisen einführen (Art. 14 Abs. 1 des Vernehmlassungsentwurfs), trägt zum besseren gegenseitigen Verständnis der Kulturen bei und anerkennt die aktuellen multikulturellen Realität.

Der Gesetzesentwurf wurde im Sommer 2005 in die Vernehmlassung geschickt. Die Kantone, die Städte, die meisten Parteien und die Schweizer Kulturschaffenden begrüssen die Vernehmlassungsentwürfe, bringen aber in einigen Punkten Änderungswünsche an. Am 5. Juli 2006 nahm der Bundesrat von den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis und hat die Vorschläge des EDI über das weitere Vorgehen gutgeheissen. Der überarbeitete Entwurf sollte zusammen mit einer Botschaft an das Parlament Anfang 2007 vorliegen.

- Die Angebotsvielfalt ist eines der Kernelemente des *Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2001 über Filmproduktion und Filmkultur (FiG)*.²⁰ Dieses Prinzip ist bereits im Zweckartikel verankert: "Dieses Gesetz soll die Vielfalt und Qualität des Filmangebots sowie das Filmschaffen fördern und die Filmkultur stärken" (Art. 1 FiG). Der Bund kann Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung leisten „zur Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und der Qualität des Filmangebots“ (Art. 4 FiG). Auch die Schweizer Filmverleiher und Kinobetreiber tragen zur Vielfalt des Filmangebots bei, indem sie sich Selbstregulierungsmechanismen auferlegen (Art. 17 – 22 FiG).

Das BAK führt jedes Jahr in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik in allen Landesteilen eine Evaluation der Vielfalt des Filmangebotes durch. Dank der Sprachenvielfalt, den Förderungsmassnahmen des Bundes und einer geeigneten Verleih- und Vorführstruktur kann die Angebotsvielfalt im Bereich Film insgesamt als ausreichend bezeichnet werden.²¹ Der Bund greift nur subsidiär ein, wenn die Angebotsvielfalt auf Dauer nicht mehr gewährleistet werden kann. Er kann in diesem Fall Verbesserungen verlangen und als letzte Massnahme in den betroffenen Regionen eine Lenkungsabgabe erheben (Art. 20 und 21 FiG).

Mit der neuen Verordnung über die Filmförderung (FiFV),²² die am 1. Juli 2006 in Kraft getreten ist, unterstützt das BAK den Verleih und die Vorführung von Arthouse Filmen durch eine Verleihförderung. Verleihunternehmen, die kontinuierlich Arthouse Filme in die Schweizer Kinos bringen, können sich einmal jährlich in ein Förderprogramm des BAK aufnehmen lassen. Es ist vorgesehen, ab dem 1. Januar 2007 zwecks Förderung der Angebotsvielfalt auch die Vorführstellen zu unterstützen (Vorführunternehmen oder deren Kinos, die ein besonders vielfältiges Angebot an Filmen zeigen).

- Die Revision des *Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG)*,²³ das am 24. März 2006 vom Parlament verabschiedet wurde, will einen starken

²⁰ SR 443.1

²¹ Siehe Bericht des Bundesamtes für Statistik, *Angebotsvielfalt der öffentlich vorgeführten Filme in der Schweiz, 2003-2004, Neuenburg 2005*, S. 4.

²² SR 443.113

²³ SR 784.40

Service public durch die SRG/SSR idée suisse sichern. Das revidierte Gesetz wird wahrscheinlich im Verlauf des ersten Quartals 2007 in Kraft treten.

Die Pflicht, die Meinungsvielfalt im weiteren Sinne abzubilden, ist in den Mindestanforderungen zum Programminhalt verankert. Darin wird festgehalten, dass konzessionierte Programme in der Gesamtheit ihrer redaktionellen Sendungen „die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen“ müssen (Art. 4 Abs. 4 RTVG vom 24. März 2006). Im neuen Gesetz finden sich weiter verschiedene Massnahmen zur Bekämpfung der Medienkonzentration: Neu beschränkt das Gesetz die Anzahl von Konzessionen pro Medienunternehmen auf je zwei Fernseh- und zwei Radiokonzessionen (Art. 44 Abs. 3 RTVG). Für Programmveranstalter ohne Konzession (nur mit Meldepflicht) gelten die allgemeinen Bestimmungen gegen die Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt durch Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 74 und 75 RTVG). Mit dem neuen Gesetz kann ferner verhindert werden, dass der Öffentlichkeit wegen Exklusivabreden die Berichterstattung über wichtige öffentliche Ereignisse vorenthalten wird (Art. 72-73 RTVG).

Die Revision des RTVG wurde so konzipiert, dass das Gesetz mit dem *Europäischen Übereinkommen vom 5. Mai 1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen*,²⁴ aber auch mit der *Europäischen Fernseh-Richtlinie*²⁵ kompatibel ist, weil dies eine Voraussetzung für die Teilnahme an den Programmen zur Förderung der europäischen Filmindustrie (MEDIA) ist. Aus diesem Grund sieht das neue RTVG vor, dass der Bundesrat verlangen kann, dass die Fernsehveranstalter „a. einen wesentlichen Anteil der massgebenden Sendezeit schweizerischen und anderen europäischen Werken vorbehalten; b. in ihren Fernsehprogrammen einen angemessenen Umfang der Sendezeit oder der Programmkosten der Ausstrahlung schweizerischer und europäischer Werke von unabhängigen Herstellern vorzubehalten“ (Art. 7 Abs. 1).

Andere Massnahmen zu Förderung und zum Schutz der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen

- *„Verständigungskredit“*: Der Bund unterstützt Organisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die durch ihre Tätigkeit in mindestens einer Sprachregion die Verständigung und den Austausch fördern oder Grundlagenarbeit für die Förderung der Mehrsprachigkeit leisten und die Ergebnisse vermitteln. Auf Grund des so genannten Verständigungskredits, der sich direkt auf Artikel 70 Absatz 3 BV stützt, erhielten im Jahr 2005 folgende Organisationen einen Beitrag des Bundes: Forum Helveticum, Rencontres suisses / Treffpunkt Schweiz, Studiengruppe Coscienza svizzera, Service de presse suisse, Schweizerischer Feuilletondienst, Forum für die Zweisprachigkeit Biel / Bienne, EDK / ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (insgesamt: 619'000 Franken).
- *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen*: Die Schweiz hat mit Bundesbeschluss 1997 die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen (Charta) ratifiziert.²⁶ Die wesentlichen Zielsetzungen der Charta sind sprachlicher und kultureller Natur. Ihr Hauptzweck ist die Erhaltung und Förderung der Sprachenvielfalt als eines der wertvollsten Elemente des europäischen Kulturlebens. Die Charta schützt keine Individual- oder Kollektivrechte der sprachlichen Minderheiten. Ihr Ziel ist vielmehr die Förderung der Regional- oder Minderheitensprachen in Bildung, Rechtsprechung, Ver-

²⁴ SR 0.784.405

²⁵ Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (genannt Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“), überarbeitet durch die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

²⁶ SR 0.441.2

waltung, Medien, Kultur und Wirtschaft. Die Schweiz hat das Rätoromanische und das Italienische als Regional- und Minderheitensprachen im Sinne der Charta definiert.

- *Förderung des Rätoromanischen und Italienischen:* Gestützt auf das *Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache und Kultur*²⁷ kann der Bund den Kantonen Graubünden und Tessin Finanzhilfen gewähren zur Unterstützung:
 - von allgemeinen Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur;
 - von Organisationen und Institutionen, welche überregionale Aufgaben der Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache und Kultur wahrnehmen;
 - der Verlagstätigkeit in der rätoromanisch- und italienischsprachigen Schweiz;
 - der rätoromanischen Presse, zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen Sprache.

Im Jahre 2005 belief sich der jährliche Beitrag an den Kanton Graubünden auf 4'560'000 Franken, derjenigen an den Kanton Tessin auf 2'280'000 Franken.

- *Fahrende:* Seit 1986 unterstützt der Bund finanziell die „Radgenossenschaft der Landstrasse“, die Dachorganisation der Fahrenden und Jenischen in der Schweiz. Die „Radgenossenschaft der Landstrasse“ erhielt im Jahre 2005 einen Unterstützungsbeitrag von 300'000 Franken.

Gestützt auf das *Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 betreffend die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“*²⁸ unterstützt der Bund ausserdem die 1997 gegründete Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“, in der Fahrende sowie Vertretungen von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam nach Lösungen für aktuelle Probleme suchen. Im Jahr 2005 wurden der Stiftung 152'000 Franken ausgerichtet.

- *Pacte de l'audiovisuel:* Der erstmals 1996 abgeschlossene und 2002 sowie 2005 verlängerte „Pacte de l'audiovisuel 2006-2008“ ist für eine Gültigkeitsdauer von drei Jahren mit Mitteln in der Höhe von 57,9 Millionen Franken ausgestattet worden. Der „Pacte de l'audiovisuel“ ist eine Vereinbarung der SRG SSR mit sechs Partnern der Filmbranche. Er ermöglicht die partnerschaftliche Zusammenarbeit der audiovisuellen Branche der Schweiz mit der SRG SSR und wirkt auf eine Konsolidierung der finanziellen Förderung des Bundes für unabhängige Fernsehproduktionen hin. Die Mittel gehen als Herstellungsbeiträge an Kino- und Fernsehproduktionen. Zudem werden mit „Succès passage antenne“ Prämien für Ausstrahlungen zugesprochen, die in neue Produktionen investiert werden.
- *Aktivitäten des Frankophoniedienstes:* Die Schweiz nimmt seit 1989 an den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Länder mit gemeinsamer französischer Sprache teil. Heute ist die Schweiz Mitglied sämtlicher Institutionen der Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), zu deren politischen Prioritäten die Förderung des Französischen und der Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen gehört. Nebst einem statutari-schen Mitgliedschaftsbeitrag entrichtet die Schweiz der Organisation und ihren Akteuren auch freiwillige Beiträge. Der Frankophoniedienst verwaltet einen Kredit von rund 400'000 Franken pro Jahr, der für die Unterstützung der frankophonen Zusammenarbeit bestimmt ist. In diesem Rahmen kann der Dienst auch Projekte im Bereich der Förderung der Vielfalt kultureller und sprachlicher Ausdrucksformen finanzieren.

²⁷ SR 441.3

²⁸ SR 449.1

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Vertrags²⁹

Der Text der Konvention umfasst neben der Präambel sieben Abschnitte sowie einen Anhang zum Vergleichsverfahren. In den Abschnitten 1–3, die mit „Ziele und leitende Grundsätze“, „Geltungsbereich“ und „Begriffsbestimmungen“ überschrieben sind, werden der Rahmen und der Geltungsbereich der Konvention definiert. Abschnitt 4 befasst sich mit den „Rechten und Pflichten der Vertragsparteien“. Dieser Abschnitt ist das Kernstück der Konvention und umfasst im Wesentlichen drei Elemente:

- 1) das souveräne Recht der Staaten, innerhalb ihres Hoheitsgebietes eine Politik und Massnahmen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu beschliessen (Art. 5-6);
- 2) die Pflicht der Vertragsstaaten, sich als Gegenleistung zu dem ihnen eingeräumten Recht innerhalb ihres Hoheitsgebietes für die Förderung und den Schutz der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen einzusetzen (Art. 7-11);
- 3) die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten, zur Schaffung günstiger Voraussetzungen für die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen (Art. 12-19).

Abschnitt 5 regelt das Verhältnis zu anderen Übereinkünften. Abschnitt 6 benennt die Organe der Konvention. Abschnitt 7 enthält die Schlussbestimmungen.

Präambel

Die Präambel stellt anhand von 21 Erwägungsgründen die Entstehungsbedingungen der Konvention dar, unterstreicht ihre Bedeutung und situiert sie in ihrem rechtlichen Umfeld. Die Erwägungen stützen sich im Wesentlichen auf den Wortlaut der Allgemeinen Erklärung der UNESCO zur kulturellen Vielfalt von 2001. Damit ist sichergestellt, dass die beiden Instrumente aufeinander abgestimmt sind.

Die Präambel hebt insbesondere hervor, „dass die kulturelle Vielfalt ein gemeinsames Erbe der Menschheit darstellt und zum Nutzen aller geachtet und erhalten werden soll“ (2. Erwägungsgrund), und erinnert an ihre Bedeutung für „die nachhaltige Entwicklung von Gemeinschaften, Völkern und Nationen“ (3. Erwägungsgrund) und für den Erhalt von „Frieden und Sicherheit auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene“ (4. Erwägungsgrund). In der Präambel wird „die Notwendigkeit, Massnahmen zum Schutz der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen (...) zu ergreifen, insbesondere in Situationen, in denen kulturellen Ausdrucksformen möglicherweise die Auslöschung oder schwerer Schaden droht“ anerkannt (9. Erwägungsgrund). Ausserdem kommt darin jene Überzeugung zum Ausdruck, die der ganzen Konvention zu Grunde liegt, nämlich „dass kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen sowohl eine wirtschaftliche als auch eine kulturelle Natur haben, da sie Träger von Identitäten, Werten und Sinn sind, und daher nicht so behandelt werden dürfen, als hätten sie nur einen kommerziellen Wert“ (18. Erwägungsgrund), und „dass der Prozess der Globalisierung, der durch die rasche Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien erleichtert worden ist, noch nie da gewesene Voraussetzungen für eine bessere Interaktion zwischen den Kulturen geschaffen hat, gleichzeitig jedoch eine Herausforderung für die kulturelle Vielfalt darstellt, insbesondere im Hinblick auf die Gefahr von Ungleichgewichten zwischen reichen und armen Ländern“ (19. Erwägungsgrund). Die Konvention über die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen versteht sich als Antwort auf diese Feststellung.

²⁹ Für eine detaillierte Inhaltsanalyse vgl. Ivan Bernier, *Avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques: analyse et commentaire*, 2004 (im Auftrag der „Agence internationale de la Francophonie“: http://agence.francophonie.org/diversiteculturelle/fichiers/aif_bernier_aout2004.pdf); siehe auch Raschèr/Fischer, *Kultur und Wirtschaft im Gleichgewicht* (Anm. 4), S. 819-822.

Ziele und leitende Grundsätze

Abschnitt 1 definiert die Ziele der Konvention, die gleichzeitig Zweck und Mittel umfassen (Art. 1) und zählt die Grundsätze auf, in denen die der Konvention zugrunde liegenden Werte zum Ausdruck kommen (Art. 2).

Die in Artikel 1 definierten Ziele umfassen unter anderem:

- “die besondere Natur von kulturellen Aktivitäten, Gütern und Dienstleistungen als Träger von Identität, Werten und Bedeutungen anzuerkennen“ (Bst. g);
- “das souveräne Recht der Staaten zu bekräftigen, die Politik und Massnahmen beizubehalten, zu beschliessen und umzusetzen, die sie für den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in ihrem Hoheitsgebiet für angemessen erachten“ (Bst. h);
- “die internationale Zusammenarbeit und Solidarität in einem Geist der Partnerschaft zu stärken, um insbesondere die Fähigkeiten der Entwicklungsländer zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu erhöhen“ (Bst. i).

Die in Artikel 2 genannten leitenden Grundsätze besagen insbesondere, dass die Konvention dem Prinzip der Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten wie freie Meinungsäusserung sowie Informations- und Kommunikationsfreiheit entsprechen muss (Art. 2 Ziff. 1). Weitere Grundsätze sind: Souveränität (Ziff. 2), gleiche Würde und Achtung aller Kulturen (Ziff. 3), internationale Solidarität und Zusammenarbeit (Ziff. 4), Komplementarität der wirtschaftlichen und kulturellen Aspekte der Entwicklung (Ziff. 5), nachhaltige Entwicklung (Ziff. 6), gleichberechtigter Zugang zu den kulturellen Ausdrucksformen (Ziff. 7) sowie Offenheit und Ausgewogenheit gegenüber anderen Kulturen der Welt (Ziff. 8).

Geltungsbereich

Die Konvention findet Anwendung auf die Politik und die Massnahmen, welche die Vertragsparteien zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen beschliessen (Art. 3). Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit der Definition der Ausdrücke „kulturelle Vielfalt“ und „Kulturpolitik und kulturpolitischen Massnahmen“ (Art. 4) zu sehen.

Der Begriff „kulturelle Vielfalt“ bezieht sich auf die mannigfaltige Weise, in der die Kulturen von Gruppen und Gesellschaften zum Ausdruck kommen. Die kulturelle Vielfalt zeigt sich nicht nur in der unterschiedlichen Weise, in der das Kulturerbe der Menschheit durch eine Vielzahl kultureller Ausdrucksformen zum Ausdruck gebracht, bereichert und weitergegeben wird, sondern auch in den verschiedenen Formen des künstlerischen Schaffens, der Herstellung, der Verbreitung, des Vertriebs und des Genusses von kulturellen Ausdrucksformen, unabhängig davon, welche Mittel und Techniken verwendet werden (Art. 4 Ziff. 1).

Der Begriff „Kulturpolitik und kulturpolitischen Massnahmen“ bezieht sich auf die Politik und die Massnahmen im Zusammenhang mit Kultur auf lokaler, nationaler, regionaler oder internationaler Ebene, die entweder Kultur als solche zum Gegenstand haben oder darauf abzielen, sich unmittelbar auf die kulturellen Ausdrucksformen von Einzelpersonen, Gruppen oder Gesellschaften, einschliesslich des Schaffens, der Herstellung, der Verbreitung und des Vertriebs kultureller Aktivitäten, Güter oder Dienstleistungen sowie des Zugangs zu ihnen, auszuwirken (Art. 4 Ziff. 6).

Der Begriff umfasst normative Massnahmen und solche zur Unterstützung der nationalen kulturellen Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen. Diese Massnahmen können dazu dienen, gemeinnützige Organisationen sowie öffentliche und private Institutionen, Künstlerinnen und Künstler und die übrigen professionellen Kulturschaffenden zu ermutigen, den freien Austausch und die freie Verbreitung kultureller Ideen und Ausdrucksformen sowie kultureller Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen zu entwickeln und zu fördern sowie in deren Tätigkeiten Kreativität und Eigeninitiative anzuregen. Sie können auch auf die Institutionen des Service public abzielen, die Künstle-

rinnen und Künstler sowie all jene, die sich an der Schaffung kultureller Ausdrucksformen beteiligen, fördern und unterstützen; schliesslich können sie den Medienpluralismus fördern, unter Einschluss des öffentlichen Rundfunks.

Rechte und Pflichten der Vertragsparteien

Der Abschnitt über die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien ist in drei Teile unterteilt, in denen nacheinander die Rechte und die Pflichten der Vertragsparteien auf nationaler Ebene sowie die Pflichten auf internationaler Ebene definiert werden.

Gemäss Artikel 5 anerkennen die Vertragsstaaten gegenseitig „ihr souveränes Recht, ihre Kulturpolitik zu formulieren und umzusetzen sowie Massnahmen zu beschliessen, um die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu schützen und zu fördern sowie die internationale Zusammenarbeit zu verstärken“. Sie verpflichten sich im Gegenzug, sich zu bemühen „in ihrem Hoheitsgebiet ein Umfeld zu schaffen, in dem Einzelpersonen und gesellschaftliche Gruppen darin bestärkt werden: (a) ihre eigenen kulturellen Ausdrucksformen zu schaffen, herzustellen, zu verbreiten, zu vertreiben und Zugang zu ihnen zu haben (...); (b) Zugang zu den vielfältigen kulturellen Ausdrucksformen aus ihrem Hoheitsgebiet und aus anderen Ländern der Welt zu haben“ (Art. 7 Abs. 1).

Diese Grundaussage wird in den folgenden Artikeln weiter ausgeführt: Eine exemplarische Liste nennt acht Arten von Massnahmen auf, die von den Vertragsparteien getroffen werden können (Art. 6 Abs. 2); erwähnenswert sind namentlich die „Massnahmen, die darauf abzielen, öffentliche Finanzhilfen zur Verfügung zu stellen“ (Bst. d), „Massnahmen, die darauf abzielen, öffentliche Einrichtungen auf geeignete Weise zu errichten und zu unterstützen“ (Bst. f) und „Massnahmen, die darauf abzielen, die Medienvielfalt zu erhöhen, und zwar auch durch den öffentlichen Rundfunk“ (Bst. h) sowie andere Massnahmen zur Vorzugsbehandlung von lokalen Inhalten (z.B. Bst. b und c). Soweit derartige Massnahmen „mit diesem Übereinkommen vereinbar“ sind (Art. 5 Abs. 2), schützt die Konvention also auch den Service public im Medienbereich.

Artikel 8 bezieht sich auf die internationale Zusammenarbeit, wenn eine Vertragspartei „das Vorliegen einer besonderen Situation feststellt, in der kulturelle Ausdrucksformen in ihrem Hoheitsgebiet von Auslöschung bedroht oder ernsthaft gefährdet sind oder aus anderen Gründen dringender Sicherungsmassnahmen bedürfen“ (Art. 8 Abs. 1). In diesen Situationen können die Vertragsparteien zusammenarbeiten und sich gegenseitig Unterstützung anbieten, aber sie müssen dem zwischenstaatlichen Ausschuss über alle getroffenen Massnahmen Bericht erstatten.

Die Pflichten der Vertragsparteien auf nationaler Ebene betreffen den Grundsatz des Informationsaustausches (Art. 9),³⁰ die Förderung des Verständnisses für die Bedeutung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen durch Bildungsprogramme und Programme zur Förderung der Bewusstseinsbildung (Art. 10) sowie die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Bemühungen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen (Art. 11).

Die Pflichten der Vertragsparteien auf internationaler Ebene umfassen die Verstärkung der bilateralen, regionalen und internationalen Zusammenarbeit, um Voraussetzungen zu schaffen, die der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen dienen (Art. 12), die Integration der Kultur in eine Politik der nachhaltigen Entwicklung (Art. 13) sowie die Entwicklungszusammenarbeit (Art. 14). Artikel 14 enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der wichtigsten Formen, in denen die Entwicklungszusammenarbeit erfolgen kann: die Stärkung der Kulturindustrien in Entwicklungsländern (Bst. a), der Aufbau von Kapazitäten durch den Austausch von Informationen, Erfahrung und Fachwissen sowie durch die Ausbildung der menschlichen Ressourcen in den

³⁰ Die Vertragsparteien „legen alle vier Jahre in ihren Berichten an die UNESCO geeignete Informationen über die (...) ergriffenen Massnahmen vor“ (Art. 9 Bst. a) und „bezeichnen eine Kontaktstelle, die für den Informationsaustausch (...) verantwortlich ist“ (Art. 9 Bst. b). Die gesammelten Informationen fliessen in die vorgesehenen Statistiken und Datenbanken der UNESCO ein (Art. 19).

Entwicklungsländern (Bst. b), die Weitergabe von Technologie und Know-how durch die Einführung geeigneter Anreizmassnahmen (Bst. c) und die finanzielle Unterstützung (Bst. d), namentlich durch die Errichtung eines internationalen Fonds für kulturelle Vielfalt auf der Grundlage freiwilliger Beiträge, dessen Funktionieren in Artikel 18 erläutert wird.³¹

Die Modalitäten der Zusammenarbeit werden in den Artikeln 15 und 16 detailliert dargestellt. Letzterer sieht eine „Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer“ vor, die sich unter anderem in der Gewährung technischer Unterstützung äussern kann. Mit Artikel 16 werden entwicklungspolitische Ziele verfolgt. Das Konzept existiert übrigens auch im internationalen Handelsrecht. Es ist Gegenstand einer WTO-Ministererklärung, in der anerkannt wurde, dass „die Bestimmungen zur besonderen und differenzierten Behandlung integrierender Bestandteil der WTO-Abkommen sind“.³²

Verhältnis zu anderen internationalen Rechtsinstrumenten

Der Artikel, der das Verhältnis der Konvention zu anderen internationalen Rechtsinstrumenten regelt, war während der gesamten Entstehungsphase die strittigste Bestimmung der Konvention. Zwei Varianten wurden vorgeschlagen. Die Schweizer Delegation gab einer pragmatischen Lösung den Vorzug. Sie ging vom Grundsatz aus, dass die Formulierung eindeutig im Sinne der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen Stellung beziehen müsse und gleichzeitig akzeptabel sein sollte für die Gesamtheit der Mitglieder der UNESCO und anderer internationaler Organisationen, und dass sie die Verabschiedung der Konvention nicht gefährden dürfe.

In seiner endgültigen Version bestätigt der Artikel 20 den Grundsatz *pacta sunt servanda*.³³ Er beruht auf den Prinzipien der wechselseitigen Unterstützung, der Komplementarität und der Nicht-Unterordnung der internationalen Rechtsinstrumente. Gemäss Artikel 20 anerkennen die Vertragsparteien „dass sie ihre Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen und allen anderen Verträgen, deren Vertragsparteien sie sind, nach Treu und Glauben zu erfüllen haben“ (Art. 20 Abs. 1). Ohne die Konvention anderen Verträgen unterzuordnen, „fördern sie daher die wechselseitige Unterstützung zwischen diesem Übereinkommen und anderen Verträgen, deren Vertragsparteien sie sind“ (Art. 20 Abs. 1 Bst. a) und „berücksichtigen (...) die einschlägigen Bestimmungen dieses Übereinkommens“ (Art. 20 Abs. 1 Bst. b) bei der Auslegung und Anwendung anderer Verträge oder bei Eingehen anderer internationaler Verpflichtungen.

Auch Absatz 2 hat zum Ziel, die Gleichberechtigung zwischen der Konvention und den anderen internationalen Übereinkommen sicherzustellen, indem präzisiert wird, dass „dieses Übereinkommen nicht so auszulegen [ist], als verändere es die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien aus anderen Verträgen, deren Vertragsparteien sie sind“. Mit dem Prinzip der Gleichberechtigung wird erreicht, dass die Vertragsparteien sich nicht auf die Konvention berufen können, um von anderen eingegangenen Verpflichtungen abzusehen.

Damit besagt Artikel 20 der Konvention eindeutig, dass die Bestimmungen dieses neuen internationalen Instruments zu den übrigen internationalen Normen komplementär sind. Die Konvention tritt nicht in Konflikt mit anderen internationalen Übereinkommen und ist diesen nicht untergeordnet. Die Konvention sieht vor, dass die Vertragsparteien das Ziel der kulturellen Vielfalt und die Bestimmungen der Konvention bei der Anwendung und der Auslegung ihrer internationalen Verpflichtungen sowie bei der Aushandlung neuer Verpflichtungen berücksichtigen.

³¹ Die Schweiz hatte während der Verhandlungen für obligatorische Beiträge plädiert.

³² Ministererklärung von Hong Kong vom 18. Dezember 2005, Punkt 35 (http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.htm#sd_treat).

³³ Vgl. Art. 26 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, SR 0.111: „Ist ein Vertrag in Kraft, so bindet er die Vertragsparteien und ist von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen.“

Die Frage der Beziehung zwischen der Konvention und den Abkommen im Rahmen der WTO werden in Kapitel 4.2 dieses Berichts behandelt.

Organe der Konvention

Die Konvention sieht zwei sich ergänzende Kontrollorgane vor: die Konferenz der Vertragsparteien (Art. 22) und den Zwischenstaatlichen Ausschuss (Art. 23). Diese Organe sollen eine kohärente und wirksame Umsetzung der Konvention sicherstellen. Sie werden vom Sekretariat der UNESCO unterstützt (Art. 24).

Die Konferenz der Vertragsparteien ist das Plenarorgan und oberste Gremium der Konvention; sie tritt alle zwei Jahre zu einer ordentlichen Sitzung zusammen. Ihre wichtigste Aufgabe besteht, nebst der Wahl der Mitglieder des Zwischenstaatlichen Ausschusses, darin, die vom Zwischenstaatlichen Ausschuss erstellten Richtlinien zu genehmigen (Art. 22 Abs. 4 Bst. c).

Der Zwischenstaatliche Ausschuss, dem Vertreter von 18 Vertragsstaaten angehören,³⁴ tritt einmal jährlich zusammen und arbeitet im Auftrag und unter Anleitung der Konferenz der Vertragsparteien. Seine Hauptaufgabe besteht darin, die Ziele der Konvention und ihre Durchführung zu fördern und diese zu überwachen (Art. 23 Abs. 6 Bst. a).

Schlussklauseln

Bei den Schlussklauseln handelt es sich um die üblichen Schlussbestimmungen, wie man sie in den meisten internationalen Rechtsinstrumenten findet: Beilegung von Streitigkeiten (Art. 25), Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder Beitritt durch die Mitgliedstaaten (Art. 26), Beitritt von Staaten, die nicht Mitglieder der UNESCO sind, von Hoheitsgebieten mit voller interner Selbstbestimmung sowie von Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration wie der EU (Art. 27), Bezeichnung der Kontaktstelle gemäss Artikel 9 (Art. 28), Inkrafttreten der Konvention (Art. 29), Bestimmungen für bundesstaatliche oder nicht einheitliche Verfassungssysteme (Art. 30), Kündigung der Konvention durch die Vertragsparteien (Art. 31), Aufgaben des Generaldirektors der UNESCO als Verwahrer der Konvention (Art. 32), Änderungen der Konvention (Art. 33), verbindliche Wortlaute (Art. 34) und Registrierung der Konvention beim Sekretariat der Vereinten Nationen (Art. 35).

Beilegung von Streitigkeiten und Vergleichsverfahren

Der Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten sieht ein mehrstufiges Verfahren vor, in dessen Verlauf die Vertragsparteien zu einer gütlichen Einigung finden sollen: zunächst streben die Vertragsparteien eine Lösung durch Verhandlungen an, dann können sie gemeinsam die guten Dienste einer dritten Partei in Anspruch nehmen oder um deren Vermittlung ersuchen (Art. 25). Sind Verhandlungen, gute Dienste oder Vermittlung erfolglos geblieben, kann eine Vertragspartei einen Vergleich nach dem in der Anlage der Konvention niedergelegten Verfahren beantragen.

Mit diesem Mechanismus sollen die Vertragsparteien dazu gebracht werden, ihre Streitigkeiten unter sich zu lösen, und zwar in einem Rahmen, in dem kulturpolitische Überlegungen stärker gewichtet werden als kommerzielle. Jede Vertragspartei kann bei der Ratifikation erklären, dass sie das vorgesehene Vergleichsverfahren nicht anerkennt (Art. 25 Abs. 4).

³⁴ Die Zahl der Mitglieder des Zwischenstaatlichen Ausschusses wird auf 24 erhöht, sobald die Zahl der Vertragsparteien des Übereinkommens 50 erreicht (Art. 23 Abs. 4).

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Wie unter Punkt 2.5 erläutert wurde, entsprechen die in der Konvention vorgesehenen Massnahmen in ihrer Gesamtheit der Stossrichtung der bisherigen schweizerischen Kulturpolitik. Aus diesem Grund entstehen für den Bund aus der Ratifikation der Konvention keine neuen finanziellen Verpflichtungen, und die Konvention könnte somit im Rahmen des ordentlichen Budgets umgesetzt werden. Die Bezeichnung einer Kontaktstelle, die gemäss Konvention (Art. 9 Bst. b und Art. 28) für den Informationsaustausch zuständig ist, hat keinerlei Auswirkungen auf den Personalbestand. Die Aufgaben des nationalen Korrespondenten – namentlich die periodische Berichterstattung an die UNESCO sowie die Informationsvermittlung und der Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten über den Schutz und die Förderung der Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen (Art. 9) – können mit den aktuellen Personalressourcen im BAK erbracht werden.

Die Konvention sieht die Möglichkeit vor, freiwillige Beiträge an einen künftigen internationalen Fonds für die kulturelle Vielfalt zu leisten (Art. 18 Abs. 3 Bst. a). Ein Schweizer Beitrag an diesen Fonds wird erst nach seiner Errichtung und entsprechend den dann bestehenden Bedingungen in Betracht gezogen werden können. Ein solcher Beitrag müsste im Rahmen der Finanzplanung des Bundes diskutiert und beschlossen werden.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die aktive Rolle beim Schutz und bei der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen obliegt den Kantonen. Die Konvention stellt die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen in diesem Bereich nicht in Frage. Sie stellt im Gegenteil eine Garantie dar für unser föderalistisches System und sichert auf internationaler Ebene die Anerkennung für die bisher von den Kantonen zur Definition und Förderung der kulturellen Ausdrucksformen betriebene Politik: Die Kantone als Akteure der Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen in der Schweiz werden über ein verbindliches internationales Rechtsinstrument verfügen, um ihre Kulturpolitik noch besser zu legitimieren.

Selbst auf einem Gebiet, das in die Zuständigkeit des Bundes fällt, wie die Politik im Bereich Audiovision, bestätigt die Konvention Grundsätze, die für die Kantone wichtig sind, nämlich den Medienpluralismus und die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks. Die Konvention anerkennt, dass die Gewährleistung des Medienpluralismus, einschliesslich derjenigen des öffentlichen Rundfunks, eine Massnahme darstellt, welche die Vertragsparteien ergreifen können, um die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen auf ihrem Hoheitsgebiet zu schützen und zu fördern (Art. 6 Ziff. 2 Bst. h).

Die Ratifikation der Konvention wird für Kantone und Gemeinden keine direkten finanziellen Auswirkungen haben. Ihre Umsetzung zieht weder neue finanzielle Verpflichtungen nach sich, noch wirkt sie sich auf den Personalbestand aus.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Kultur ist bekannt. Eine jüngere Studie zum Sektor der Kulturindustrie (Musik- und Filmindustrie, Bücher- und Kunstmarkt, Bühnenkunst) hat gezeigt, dass die Dynamik der Kulturwirtschaft derjenigen der übrigen Wirtschaftssektoren in nichts nach-

steht.³⁵ Es kann sich folglich nur positiv auf die Wirtschaft auswirken, wenn die notwendigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen zu bewahren und zu fördern.

Die Schweiz betreibt im Bereich der Kultur und der Audiovision hinsichtlich des Marktzugangs eine Politik, die den Austausch fördert.³⁶ Es ist wichtig, an dieser Stelle in Erinnerung zu rufen, dass es nicht darum geht, mittels der UNESCO-Konvention den Handel mit Kulturgütern einzuschränken, sondern ganz im Gegenteil dem Grundsatz der Öffnung gegenüber anderen Kulturen Nachachtung zu verschaffen, dies in Respektierung der Menschenrechte und gleichzeitig in Anerkennung der besonderen Natur kultureller Güter und Dienstleistungen, im Sinne der Allgemeinen Erklärung der UNESCO zur kulturellen Vielfalt. Es handelt sich um ein Übereinkommen, das dem Kultursektor einen spezifischen Rahmen in der internationalen Handelsordnung zuweist, ohne das Handelsrecht zu modifizieren. Es bietet den Vertragsparteien einen Bezugspunkt, einen verbindlichen Verhaltenskodex. Schutz und Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen sind dem Geist der Öffnung gegenüber anderen Kulturen verpflichtet und nicht dem Rückzug auf sich selbst.

3.4 Andere Auswirkungen: Die Rolle der Zivilgesellschaft

Der Staat kann nicht alleine zum Schutz und zur Erhaltung der kulturellen Vielfalt beitragen, auch die Zivilgesellschaft hat ihren Teil zu leisten. In der Tat sind wichtige Initiativen aus der Zivilgesellschaft entstanden, in Ländern des Südens und des Nordens, und ihre Akteure bringen neue, originelle, dynamische und kritische Vorschläge in die Diskussion über die globale „Gouvernanz“ (gute Regierungsführung) einzubringen.

Die Erarbeitung der Konvention wurde von den Schweizer Kulturorganisationen aufmerksam verfolgt. Die Schweizerische UNESCO-Kommission organisierte zusammen mit „Traditions pour Demain“ und der Erklärung von Bern drei öffentliche Konsultationen (August 2004, Januar 2005, April 2005), um eine gemeinsame Position der verschiedenen Sektoren der schweizerischen Zivilgesellschaft, die von kulturellen Fragen betroffen sind, festzulegen.³⁷ Dieses Vorgehen hat es der Schweiz ermöglicht, eine Bestimmung der Konvention durchzusetzen, wonach die Vertragsparteien „die grundlegende Rolle der Zivilgesellschaft (...) anerkennen“ und sie „die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft an ihren Bemühungen [ermutigen], die Ziele dieses Übereinkommens zu erreichen“ (Art. 11). Diese wichtige Bestimmung gewährleistet, dass die Umsetzung der Konvention auf demokratische Art und Weise erfolgen kann.

Um die Reflexion über die Frage des Schutzes und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu vertiefen und sie breiter abzustützen, wurde am 28. September 2005 eine Schweizer Koalition für die kulturelle Vielfalt ins Leben gerufen. Über 70 Berufsorganisationen (der Künstlerinnen und Autoren, Kultur- und Medienveranstalter, Organisationen des Buchwesens und der Urheber, Nichtregierungsorganisationen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und andere) haben sich darin zusammengeschlossen. Die Schweizer Koalition ist zusammen mit weiteren dreissig nationalen Koalitionen aus aller Welt Mitglied des Internationalen Verbandes der Koalitionen für die kulturelle Vielfalt.

³⁵ Christoph Weckerle / Michael Söndermann, *Das Umsatz- und Beschäftigungspotenzial des kulturellen Sektors: Erster Kulturwirtschaftsbericht der Schweiz*, Zürich 2003.

³⁶ Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 über die WTO/GATS-Verhandlungen und Ausnahmen im öffentlichen Dienstleistungsbereich und im Subventionssystem (in Erfüllung des Postulats 03.3456 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 14.08.2003), S. 11.

³⁷ Webseite der Schweizerische UNESCO-Kommission über die kulturelle Vielfalt: <http://www.unesco.ch/work-d/vielfalt.htm>

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Genehmigungsverfahren

Gemäss Art. 166 Abs. 2 BV genehmigt die Bundesversammlung völkerrechtliche Verträge, mit Ausnahme von Verträgen, für deren Abschluss der Bundesrat auf Grund eines Gesetz oder eines völkerrechtlichen Vertrags zuständig ist. Im hier vorliegenden Bereich sieht weder ein Bundesgesetz noch ein Vertrag eine solche Delegation der Abschlusskompetenz vor. Die Konvention muss also dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden.

4.2. Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Artikel 20 der Konvention regelt das Verhältnis des Übereinkommens zu anderen internationalen Rechtsinstrumenten. Das angestrebte Ziel ist die Vereinbarkeit der internationalen Normen untereinander, ohne Verhältnisse der Unterordnung zu schaffen. Die drei leitenden Grundsätze sind: Nicht-Unterordnung, Komplementarität und wechselseitige Unterstützung der internationalen Rechtsinstrumente.

Somit stellt die Konvention die im Rahmen der WTO eingegangenen Verpflichtungen der Vertragsparteien nicht in Frage. Sie ändert den Gehalt der Abkommen nicht (was gar nicht möglich wäre – dies können nur die Mitglieder der Organisation, im Rahmen des dafür vorgesehenen Verfahrens), verpflichtet jedoch die Vertragsparteien, die Ziele der kulturellen Vielfalt und die Bestimmungen der Konvention bei der Anwendung und der Auslegung ihrer handelsrechtlichen Verpflichtungen sowie bei der Verhandlung von Handelsbeziehungen zu berücksichtigen. Die internationalen Verpflichtungen sind in koordinierter Weise auszulegen, und es muss von Fall zu Fall eine Interessenabwägung vorgenommen werden.

Die in Artikel 20 genannten leitenden Grundsätze bestätigen die von der Schweiz befolgte Praxis in Bezug auf ihre internationalen Verpflichtungen (Übereinstimmung des Rechts, Berücksichtigung der Ziele jener Abkommen, deren Vertragspartei sie ist). Die Nicht-Unterordnung zwischen den Texten und der zwischen ihnen bestehende Bezug schaffen die Voraussetzungen, um potentielle Konflikte zu regeln und eine komplementäre Lösung im Hinblick auf die Respektierung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu finden.