

07.077

**Botschaft
zum Übereinkommen über den Schutz und die Förderung
der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen**

vom 21. September 2007

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. September 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

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

Ausgangslage

Der immer rascher voranschreitende Globalisierungsprozess veranlasste die Mitgliedstaaten der UNESCO dazu, sich mit der Frage des Schutzes und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen auseinanderzusetzen, in Übereinstimmung mit dem Auftrag der UNESCO, deren Zielsetzung es ist, «Unabhängigkeit, Unverletzlichkeit und schöpferische Vielfalt der Kulturen und Bildungssysteme der Mitgliedstaaten zu wahren» (Gründungsakte der UNESCO, Art. 1 Ziff. 3). Die Diskussionen unter den Mitgliedstaaten zu dieser Frage haben am 20. Oktober 2005 zur Verabschiedung des Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen [Übereinkommen] geführt.

Das Übereinkommen anerkennt die Besonderheit kultureller Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen als Träger von Identitäten, Werten und Sinn und schliesst damit eine Lücke im Völkerrecht. Es bestätigt auch das souveräne Recht der Staaten, Kulturpolitiken zu beschliessen und umzusetzen. Schliesslich erklärt es 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 des Übereinkommens 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 des Übereinkommens ausgesprochen.

Inhalt

Das Übereinkommen 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. Das Übereinkommen behandelt insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Förderung und Verbreitung kultureller Ausdrucksformen. Weiter wird im Übereinkommen 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 des Übereinkommens zu internationalen Rechtsnormen komplementär und diesen nicht untergeordnet sind.

Die Ratifikation des Übereinkommens wird es der Schweiz ermöglichen, den bewährten Grundsätzen ihrer Kulturpolitik auf internationaler Ebene Nachachtung zu verschaffen. Das Übereinkommen 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. Es bestätigt auch die Bedeutung, welche die Schweiz der Kultur als Instrument der Entwicklungshilfe beimisst. Schliesslich anerkennt das Übereinkommen auf internationaler Ebene unser föderalistisches System der Aufgabenteilung im Bereich der Kultur und die Kulturpolitik der Kantone zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Ausdrucksformen.

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

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	7298
1 Grundzüge des Übereinkommens	7302
1.1 Ausgangslage	7302
1.1.1 Bedeutung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen	7302
1.1.2 Bedrohung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen	7302
1.1.3 Notwendigkeit eines internationalen Instruments zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen	7303
1.2 Entstehung des Übereinkommens	7304
1.2.1 Vorgeschichte	7304
1.2.2 Réseau international sur la politique culturelle	7305
1.2.3 UNESCO	7305
1.2.4 Die wichtigsten Positionen auf internationaler Ebene	7306
1.2.5 Position der Schweiz	7307
1.3 Übersicht über das Übereinkommen	7308
1.3.1 Zweck	7308
1.3.2 Rechtsnatur	7309
1.3.3 Anwendungsbereich	7309
1.4 Würdigung	7310
1.4.1 Bedeutung des Übereinkommens auf internationaler Ebene	7310
1.4.2 Bedeutung des Übereinkommens für die Schweiz	7311
1.5 Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen in der Schweiz	7312
1.5.1 Zuständigkeit	7312
1.5.2 Rechtliche Grundlagen und gegenwärtige Praxis auf Bundesebene	7312
1.5.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	7316
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Vertrags	7317
3 Auswirkungen	7322
3.1 Auswirkungen auf den Bund	7322
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	7323
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	7323
3.4 Andere Auswirkungen: Die Rolle der Zivilgesellschaft	7324
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	7324
5 Rechtliche Aspekte	7325
5.1 Verfassungsmässigkeit	7325
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	7325
5.3 Staatsvertragsreferendum	7325

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucks- formen (Entwurf)	7327
Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen	7329

Botschaft

1 Grundzüge des Übereinkommens

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, eigene Werke zu schaffen und zu verbreiten sowie Zugang zu möglichst vielen Werken anderer Kulturen zu erhalten. In diesem Sinn besteht ein wesentlicher Aspekt des Übereinkommens 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.»¹

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.²

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. Im künstlerischen Schaffen finden Personen, Gruppen und Gesellschaften ihre Ausdrucksform. Die Auseinandersetzung mit der eigenen und der fremden Kultur trägt zur Identitätsbildung bei und bereichert den Dialog zwischen den Kulturen.

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

¹ Allgemeine Erklärung der UNESCO zur kulturellen Vielfalt, Art. 1. Die Parallele zwischen biologischer und kultureller Vielfalt wurde zum ersten Mal im Bericht «Notre diversité créatrice» der Weltkommission «Kultur und Entwicklung» der Vereinten Nationen und der UNESCO (Paris 1995, S. 206 ff.) gezogen.

² Vgl. Allgemeine Erklärung der UNESCO zur kulturellen Vielfalt, Art. 7.

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 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 Kunstschaffende gibt, weil die notwendigen Investitionen nur in ungenügendem Mass getätigt werden und keine Förderungs- und Schutzmechanismen 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 könnten die Massnahmen zur Unterstützung der Kultur einschränken bzw. in Frage stellen.

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 des im Jahr 2005 verabschiedeten Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen. Dieses bildet zusammen mit den UNESCO-Übereinkommen zum immateriellen Kulturerbe (2003), zum Welterbe (1972), zum Kulturgütertransfer (1970) sowie zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (1954) den Kern eines kohärenten Ensembles von normativen Instrumenten.

Das Übereinkommen 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 Ziff. 1.4.1) begegnen zu können. Es 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 es als Bezugspunkt für nationale und internationale Kulturpolitiken.

1.2 Entstehung des Übereinkommens³

1.2.1 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 1995–1998. 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 dazu geeignet sind, die Berücksichtigung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen im internationalen Handel zu befördern und dass nur die Verankerung des Prinzips der kulturellen Vielfalt in einem internationalen Übereinkommen in angemessener Weise garantieren kann, dass die Handelspolitiken sich künftig nach diesen Grundsätzen richten.⁴

Heute sind der Schutz und die Förderung 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.

³ 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.

⁴ 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.

1.2.2 Réseau international sur la politique culturelle

Am Anfang des UNESCO-Übereinkommens stand das damals von 20 Ländern – darunter auch die Schweiz – gegründete Réseau international sur la politique culturelle (RIPC). Das RIPC, mit gegenwärtig 68 Mitgliedstaaten, ist eine internationale Plattform der Kulturminister und –ministerinnen zum Austausch von Ideen zu neuen Herausforderungen in der Kulturpolitik. Seit seiner Gründung im Jahr 1998 setzt sich das RIPC für ein weltweites Gleichgewicht in der Kulturwirtschaft ein.

Die Schweiz nahm als Mitglied der Kontaktgruppe, die als Lenkungsausschuss des Netzwerks fungiert, stets eine aktive Rolle wahr. Während ihres Präsidentschaftsjahres 2001 organisierte sie vom 24. bis 26. September in Luzern die Vierte 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.

Eine von der Schweiz geleitete Expertengruppe, welche die Machbarkeit eines internationalen Rechtsinstruments untersuchte, zeigte in ihren Schlussfolgerungen⁵ dringenden Handlungsbedarf auf und 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 sprach sich diesbezüglich für eine rasche Annäherung an die UNESCO aus. Sie anerkannte die Bedeutung des RIPC als Forum der Reflexion, betonte jedoch zugleich, dass die UNESCO für die Ausarbeitung eines Übereinkommens die angemessene internationale Organisation sei.⁶

1.2.3 UNESCO

An der 32. Sitzung der Generalkonferenz der UNESCO im Oktober 2003 beauftragten die Mitgliedstaaten den Generaldirektor mit der Vorbereitung eines Entwurfs für ein Übereinkommen über den Schutz der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen.⁷ Sie folgten damit dem Aktionsplan in der Allgemeinen Erklärung über die kulturelle Vielfalt, der vorsieht «die Reflexion über die Zweckmässigkeit eines internationalen juristischen Instruments zur kulturellen Vielfalt fortzusetzen» und «voranzuschreiten bei der Bestimmung der zur Bewahrung und Förderung der kulturellen Vielfalt am besten geeigneten Grundsätze, Regeln und Praktiken, auf nationaler wie internationaler Ebene, sowie der Mittel zur Bewusstseinsbildung und der Formen der Kooperation».⁸

Gemäss der Praxis der UNESCO ernannte der Generaldirektor eine Gruppe von 15 unabhängigen Fachleuten, die sich zwischen Dezember 2003 und Mai 2004 dreimal trafen, um einen Vorentwurf des Übereinkommens auszuarbeiten. Im Juli 2004 übermittelte der Generaldirektor den Mitgliedstaaten den Text des Vorentwurfs

⁵ Regards sur la diversité culturelle, Réunion d'études, analyses et exposés par Bernard Wicht [et al.], Office fédéral de la culture, Berne 2001.

⁶ Der Beschluss, die Arbeiten im Rahmen der UNESCO weiterzuführen, wurde an der Fünften Ministerkonferenz des RIPC in Kapstadt (Südafrika), 14.–16. Oktober 2002, getroffen.

⁷ Résolution 32C/34: Opportunité de l'élaboration d'un instrument normatif international concernant la diversité culturelle.

⁸ Allgemeine Erklärung der UNESCO zur kulturellen Vielfalt, Anhang, Punkte 1 und 2.

und lud sie ein, dem Wunsch des Exekutivrats an seiner 169. Sitzung (April 2004) folgend, an einem zwischenstaatlichen Treffen von Regierungsexperten und -expertinnen teilzunehmen. Die vom Generaldirektor einberufene Konferenz handelte an drei Sitzungen (September 2004, Februar 2005, Juni 2005) eine Textfassung aus und schloss mit einem Übereinkommensentwurf, welcher der Generalkonferenz vorgelegt wurde.

Am 20. Oktober 2005 verabschiedeten die Mitgliedstaaten der UNESCO mit 148 Ja- gegen 2 Nein-Stimmen (Vereinigte Staaten und Israel) und 4 Enthaltungen (Australien, Honduras, Liberia, Nicaragua) das Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen.

Gegenwärtig (August 2007) haben 66 Länder sowie die Europäische Gemeinschaft das Übereinkommen ratifiziert. Am 18. März 2007, drei Monate nach Hinterlegung der 30. Ratifikationsurkunde und nur knapp anderthalb Jahre nach seiner Verabschiedung, trat das Übereinkommen in Kraft. Im Juni 2007 fand in Paris die erste Konferenz der Vertragsparteien statt. Zu den Vertragsparteien gehören alle EU-Länder (ausser Niederlande und Tschechische Republik; in Belgien, Grossbritannien und Ungarn ist der Ratifikationsprozess im Gang), zahlreiche afrikanische sowie mittel- und südamerikanische Länder, sowie China und Indien.

1.2.4 Die wichtigsten Positionen auf internationaler Ebene

In Bezug auf die Behandlung von kulturellen Gütern und Dienstleistungen im Handelsverkehr bestehen auf internationaler Ebene zwei gegensätzliche Haltungen:⁹

- Für einige Staaten sind kulturelle Güter und Dienstleistungen als Unterhaltungsprodukte zu verstehen und gleich zu behandeln wie jede andere Handelsware. Sie sollen daher den Regeln des internationalen Marktes unterworfen sein und ihr Handel nach den Grundsätzen der Welthandelsorganisation (WTO) vorbehaltlos liberalisiert werden.
- Andere Staaten billigen kulturellen Gütern und Dienstleistungen eine besondere Wesensart 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 Reaktionen auf Form und Inhalt des Übereinkommensentwurfs: Eine erste Gruppe von Staaten (insbesondere die Länder der EU), mit Frankreich und Kanada als «Motor», vertrat die Idee eines verbindlichen internationalen Übereinkommens, 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 und Japan) sprach sich für einen sehr engen Anwendungsbereich aus, wobei den WTO-Abkommen Vorrang eingeräumt werden sollte. Ein Haupteinwand betraf

⁹ Siehe Raschèr/Fischer, Kultur und Wirtschaft im Gleichgewicht (Anm. 3), 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 Text von Artikel 20, der das Verhältnis des Übereinkommens zu anderen Verträgen regelt.

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

1.2.5 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 zu machen und die sprachliche und kulturelle Vielfalt des Landes zu erhalten. Ihr ist daran gelegen, dass in internationalen Verhandlungen das Recht jedes Staates respektiert wird, eine Politik zur Förderung von Kultur und Kulturwirtschaft zu definieren, zu entwickeln und umzusetzen. Gleichzeitig ist sich die Schweiz bewusst, dass ein ausgewogener Austausch von kulturellen Produkten und Dienstleistungen unabdingbar ist, damit eine Kultur bereichert wird und lebendig bleibt. Kultureller Protektionismus und die Position der «exception culturelle» liegen 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. Es galt ein Instrument zu schaffen, das auch die Zustimmung von Ländern mit einer starken Kulturwirtschaft finden würde und gleichzeitig praktisch anwendbar und allgemein anerkannt wäre.

Die Schweiz war aktiv an der Ausarbeitung des Übereinkommens 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 und Vertreterinnen verschiedener betroffener Ämter, namentlich des Kompetenzzentrums für Kultur-aussenpolitik, 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 das Übereinkommen 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 solche aufzuführen, «die darauf abzielen die *Medienvielfalt* zu erhöhen, und zwar auch durch den öffentlichen Rundfunk». Dies aufgrund der wichtigen Rolle der öffentlichen Radio- und Fernsehanstalten bei der Sicherstellung einer Grundversorgung

im Bereich der kulturellen Vielfalt und der Meinungsbildung (Art. 6 Abs. 2 Bst. h).

- Zu Artikel 20, dem eigentliche Kernpunkt des Übereinkommens, der das *Verhältnis zu anderen internationalen Verträgen* regelt, brachte die Schweiz einen Vorschlag ein, der als Grundlage für die endgültige Kompromissformulierung diente 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 Wissen, dass die *Sprachenvielfalt* von der kulturellen Vielfalt nicht zu trennen ist, hat sich die Schweiz erfolgreich dafür eingesetzt, dass in den definitiven Text des Übereinkommens 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 des Übereinkommens 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 Staaten 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 des Übereinkommens* 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.

1.3 Übersicht über das Übereinkommen

1.3.1 Zweck

Das Übereinkommen 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. Es zielt ausserdem darauf ab, die Vertragsparteien zur Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet anzuhalten.

Die wichtigsten Elemente des Übereinkommens sind:

- die Anerkennung auf internationaler Ebene der besonderen Natur der kulturellen Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen als Träger von Identität, Werten und Sinn;

- 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 des Übereinkommens 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 des Übereinkommens 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 im Übereinkommen – 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.

1.3.2 Rechtsnatur

Das Übereinkommen begründet keine Rechte oder Pflichten für Einzelne oder Gruppen, ihre Adressaten sind die Vertragsstaaten (Legislative und Exekutive). Das Übereinkommen 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 besonderen Gegebenheiten und Bedürfnisse» (Art. 6 Abs. 1) zu treffen. Das bedeutet, dass die im Übereinkommen 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.

1.3.3 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.

1.4

Würdigung

1.4.1

Bedeutung des Übereinkommens auf internationaler Ebene

Während es im Bereich des Umweltschutzes (Übereinkommen zur Biodiversität) bereits international verbindliche Normen zum Schutz der Nachhaltigkeit gibt, fehlten solche bislang im Bereich der Kulturpolitik. Mit dem Übereinkommen 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 das internationale Handelsrecht direkt zu beeinträchtigen, wird den Staaten das Recht zugestanden, Massnahmen zur Förderung und zum Schutz der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu ergreifen.

Die Bedeutung des Übereinkommens beschränkt sich aber nicht auf die Kulturpolitik. Es ist auch für die Bereiche Entwicklungshilfe und Friedensförderung von grossem Interesse:

- Namentlich die *Entwicklungsländer* sehen im Übereinkommen einen Beitrag zur Förderung ihrer eigenen kulturellen Ausdrucksformen 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 haben sie keinen Zugang zu den ihrer Kultur entsprechenden kulturellen Gütern und Dienstleistungen, weil diese nicht vertrieben oder geliefert werden.¹⁰
- Mit Blick auf die *Friedensförderung* soll daran erinnert werden, dass der Respekt und der Dialog zwischen den Kulturen sowie die Einsicht in verschiedene kulturelle Werte zur Lösung von Identitätskonflikten beitragen können. Friedensförderung in der Welt setzt somit voraus, auf internationaler Ebene die politischen Rahmenbedingungen zu schaffen, um durch den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen den Dialog zwischen den Kulturen zu fördern und die Kontinuität unterschiedlicher Kulturen (einschliesslich der Kulturen von Minderheiten und autochthonen Völkern) sicherzustellen.

Die Offenheit für den Dialog, der Respekt der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen und die Friedensförderung sind vorrangige Ziele der schweizerischen Aussenpolitik. Indem die Schweiz das Übereinkommen rasch ratifiziert, wird sie ein klares Zeichen setzen und betonen, welche Bedeutung sie dem Grundsatz der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen beimisst.¹¹ Dieses Engagement entspricht der Logik der schweizerischen Aussenpolitik, in der die Verteidigung der Menschenrechte Vorrang genießt. Unser Land misst aus diesem Grund der durch das Übereinkommen klar festgelegten Verbindung zwischen den Zielen einerseits und der Gewährleistung der Menschenrechte und der Grundrechte andererseits eine grosse Bedeutung zu.

¹⁰ Zur 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.

¹¹ Siehe Aussenpolitischer Bericht 2000: Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, BBl 2001 261 ff. (hier S. 299 und 302).

1.4.2

Bedeutung des Übereinkommens 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 des UNESCO-Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vorbehaltlos unterstützt.

Das Übereinkommen ermöglicht es der Schweiz, die Grundsätze ihrer Kulturpolitik im internationalen Recht zu verankern, und sie erlaubt es ihr, sich bei der Erfüllung ihres Verfassungsauftrags auf Grundsätze zu beziehen, die in einem internationalen Rechtsinstrument anerkannt sind (siehe Ziff. 1.5.2). Das Übereinkommen anerkennt auch das System der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Kulturbereich (Art. 69 Abs. 1 BV), insofern die Kulturförderung der Kantone im Übereinkommen eine Anerkennung auf internationaler Ebene findet.

Indem es den Grundsatz der Medienvielfalt (Art. 6 Abs. 2 Bst. h und Präambel, 12. Erwägungsgrund) sowie des Zugangs zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b) einschliesst, entspricht das Übereinkommen 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. Das Übereinkommen garantiert die Legitimität einer solchen Politik. Es bestätigt auch die 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.¹² Die Teilnahme der Schweiz an den europäischen MEDIA-Programmen geht in dieselbe Richtung und ermöglicht die konkrete Umsetzung der Ziele des Übereinkommens.¹³

Das Übereinkommen bestätigt schliesslich den innovativen Ansatz der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, die dem Bereich der Kultur eine besondere Priorität gibt. Die Schweizer Entwicklungshilfe fördert das Kulturverständnis und die Kulturentwicklung mit dem Ziel, Entwicklungs- und Transformationsprozesse in den Einsatzländern zu verstärken.

¹² Im Rahmen der GATS-Verhandlungen ist die Schweiz keine spezifischen Verpflichtungen eingegangen und hat im Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen keine Begehren an andere Mitglieder gerichtet (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.

¹³ SR **0.784.405.226.8**

1.5 Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen 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 des Übereinkommens überein. Seine Umsetzung erfordert demnach für die Schweiz nicht zwingend gesetzliche Änderungen. Das Übereinkommen trägt im Gegenteil zur Stärkung des gesetzlichen Rahmens bei, indem es die Beibehaltung und die Weiterentwicklung der Massnahmen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen ermöglicht.

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. 1 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 zuständig (Art. 69 Abs. 2 BV). 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. Gemäss den Bestimmungen des Übereinkommens über bundesstaatliche Verfassungssysteme bringt der Bund diejenigen Bestimmungen, deren Durchführung in die Zuständigkeit der Kantone fallen, den zuständigen Stellen der Kantone zur Kenntnis und empfiehlt ihnen ihre Umsetzung (Art. 30 Bst. b).

1.5.2 Rechtliche Grundlagen und gegenwärtige Praxis auf Bundesebene

Der Bund verfügt über ausreichende gesetzliche Grundlagen, um die aus der Ratifikation des Übereinkommens entstehenden Verpflichtungen wahrzunehmen:

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).¹⁴ 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

¹⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

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 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 gesetzlichen Massnahmen zur Förderung und zum Schutz der Vielfalt des kulturellen Angebots in der Schweiz sind der Entwurf eines Kulturförderungsgesetzes, das Filmgesetz und das Radio- und Fernsehgesetz.

- Der am 8. Juni 2007 vom Bundesrat verabschiedete Entwurf eines *Kulturförderungsgesetzes* (KFG)¹⁵ zählt zu den Zielen der Kulturförderung des Bundes, «den Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt in der Schweiz zu stärken» sowie «ein vielfältiges und qualitativ hochstehendes Kulturangebot zu fördern» (Art. 3 Bst. a und b E-KFG). Die Gesamtheit der Förderungs- und Unterstützungsmassnahmen des Bundes (Art. 9–18 E-KFG) verfolgt diesen Zweck. Als Beispiel sei der Kulturaustausch im Inland genannt (Art. 18 Abs. 1 E-KFG), der dazu dient, den Dialog zwischen den Sprachregionen und den traditionellen Schweizer Kulturen zu fördern und so den inneren Zusammenhalt der Schweiz zu festigen und der Bevölkerung zu erlauben, die nationale Vielfalt zu erleben. Der Entwurf sieht vor, dass der Bund jene Projekte bevorzugt unterstützt, welche «einen besonderen Beitrag zur Bewahrung oder Entwicklung der kulturellen oder sprachlichen Vielfalt leisten» (Art. 8 Bst. b E-KFG).
- Die Angebotsvielfalt ist eines der Kernelemente des *Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2001 über Filmproduktion und Filmkultur* (FiG)¹⁶. Dieses Prinzip ist bereits im Zweckartikel verankert (Art. 1 FiG). Zur Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und der Qualität des Filmangebots kann der Bund Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung leisten (Art. 4 FiG). Auch die Schweizer Filmverleiher und Kinobetreiber tragen zur Vielfalt des Filmangebots bei, indem sie sich Selbstregulierungsmechanismen auferlegen (Art. 17 FiG). Die Vielfalt des Filmangebotes wird vom

¹⁵ BBI 2007 4847

¹⁶ SR 443.1

Bund regelmässig evaluiert.¹⁷ Wenn die Angebotsvielfalt auf Dauer nicht mehr gewährleistet ist, kann der Bund 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)*¹⁸, die am 1. Juli 2006 in Kraft getreten ist, unterstützt der Bund auch den Verleih und die Vorführung von Arthouse Filmen.

- Das *Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG)*¹⁹, das am 1. April 2007 in Kraft getreten ist, will einen starken Service public durch die SRG/SSR idée suisse sichern. Der Programmauftrag an die SRG umfasst verschiedene Bestimmungen zur Gewährleistung der Angebotsvielfalt (Art. 24 Abs. 1 und 4). Für alle Anbieterinnen gilt, 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). 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). Wichtig sind schliesslich die Bestimmungen über den Zugang zu den Programmen (so genannte *must carry-rules*, Art. 59–65).
- Die Revision des RTVG wurde so konzipiert, dass das Gesetz mit dem *Europäischen Übereinkommen vom 5. Mai 1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen*²⁰, aber auch mit der *Europäischen Fernseh-Richtlinie*²¹ 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 einen wesentlichen Anteil der massgebenden Sendezeit sowie der Programmkosten schweizerischen und anderen europäischen Werken vorbehalten (Art. 7 Abs. 1).

Andere Massnahmen zu Förderung und zum Schutz der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen sind:

- *«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

¹⁷ Siehe zuletzt Bericht des Bundesamtes für Statistik, Angebotsvielfalt der öffentlich vorgeführten Filme in der Schweiz, 2003–2004, Neuenburg 2005.

¹⁸ SR 443.113

¹⁹ SR 784.40

²⁰ SR 0.784.405

²¹ 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 vom 30. Juni 1997.

vermitteln. Der so genannte Verständigungskredit stützt sich direkt auf Artikel 70 Absatz 3 BV.

- *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen*: Die wesentlichen Zielsetzungen dieser von der Schweiz 1997 ratifizierte Charta²² 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, Verwaltung, 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*²³ *über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache und Kultur* kann der Bund den Kantonen Graubünden und Tessin Finanzhilfen gewähren zur Unterstützung von Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur im Allgemeinen, von Organisationen und Institutionen, welche in diesem Sinn tätig sind, der Verlagstätigkeit in der rätoromanisch- und italienischsprachigen Schweiz sowie der rätoromanischen Presse. Das Parlament plant, die geltenden Bestimmungen zur Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen in ein neues Sprachengesetz zu integrieren.
- *Fahrende*: Seit 1986 unterstützt der Bund finanziell die «Radgenossenschaft der Landstrasse», die Dachorganisation der Fahrenden und Jenischen in der Schweiz. Gestützt auf das *Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994*²⁴ *betreffend die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende»* 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.
- *Pacte de l'audiovisuel*: Der erstmals 1996 abgeschlossene und 2002 sowie 2005 verlängerte «Pacte de l'audiovisuel 2006–2008» ist eine (freiwillige) Vereinbarung der SRG SSR mit sechs Partnerinnen und 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 ist 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 statutarischen

²² SR 0.441.2

²³ SR 441.3

²⁴ SR 449.1

Mitgliedschaftsbeitrag entrichtet die Schweiz der Organisation und ihren Akteuren auch freiwillige Beiträge. Der Frankophoniedienst verwaltet zusätzlich Mittel für die Unterstützung der frankophonen Zusammenarbeit.

Perspektiven

Angesichts der zunehmenden Bedeutung des elektronischen Handels (*e-Commerce*) und generell der digitalen Netze für die Verbreitung von kulturellen Inhalten und den Zugang zu ihnen wird die Frage des Medienpluralismus für die Schweiz von besonderer Bedeutung sein. Gemäss dem Grundsatz der Technologieneutralität, dem das Übereinkommen verpflichtet ist (vgl. Ziff. 2, Abschnitt «Geltungsbereich»), muss eine umfassende Kulturpolitik zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen auch die Verwendung neuer (digitaler) Distributionsformen berücksichtigen. Neue Regelungen entstehen auf verschiedenen Ebenen – etwa im Rahmen der GATS-Verhandlungen bei der WTO oder auf europäischem Niveau mit der Überarbeitung der Fernseh-Richtlinie als «Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste», welche auch nicht-lineare (*on demand*) Dienstleistungen umfassen soll. Um auf die ständig wachsenden Herausforderungen der digitalen Revolution antworten und ihre Handlungsfähigkeit auf diesem Gebiet erhalten zu können, wird auch die Schweiz möglicherweise Bestimmungen und Massnahmen einführen, die in der geltenden Rechtsordnung noch nicht vorgesehen sind.

1.5.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Das Übereinkommen betrifft wesentliche Interessen der Kantone. Aus diesem Grund führte das Departement des Inneren (EDI) im Frühjahr 2007 ein Vernehmlassungsverfahren zum UNESCO-Übereinkommen durch. Dessen Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer begrüsst die Ratifikation des Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen und will sich für eine konsequente Umsetzung des Übereinkommens einsetzen. Die Befürworterinnen und Befürworter – sämtliche Kantone, alle Bundesratsparteien (ausser die SVP), die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die Dachverbände der Wirtschaft (ausser Gewerbeverband und Centre Patronal) sowie zahlreiche Organisationen aus den Bereichen Kultur, Entwicklungszusammenarbeit, Wissenschaft, Bildung und Medien – sehen in der Ratifikation ein Bekenntnis zur ideellen, gesellschaftlichen sowie wirtschaftlichen Bedeutung der kulturellen Vielfalt für die Schweiz, aber auch für ein friedliches Zusammenleben der Völker. Sie anerkennen den Stellenwert des Übereinkommens als erstes völkerrechtlich verbindliches Instrument, das den Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt gewährleisten soll.

Die SVP sowie die Wirtschaftsverbände Gewerbeverband und Centre Patronal lehnen das Vorhaben ab, weil eine Ratifikation der Schweiz keine erkennbaren Vorteile einbringen, sondern nur ihre kulturpolitische Souveränität bescheiden würde. Die Schweiz habe daher kein Interesse daran, das Übereinkommen zu ratifizieren. Die Katholische Volkspartei der Schweiz (KVP) begründet ihre ablehnende Haltung hauptsächlich damit, dass das Übereinkommen einer wertungsfreien Förderung von Multikulturalität das Wort rede.

Präambel

Die Präambel erläutert anhand von 21 Erwägungsgründen die Beweggründe für die Ausarbeitung des Übereinkommens, unterstreicht seine Bedeutung und situiert es in seinem 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) sowie für den Erhalt von «Frieden und Sicherheit auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene» (4. Erwägungsgrund). Es 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 in der Präambel jene Überzeugung zum Ausdruck, die dem ganzen Übereinkommen 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). Das Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen versteht sich als Antwort auf diese Feststellung.

Abschnitt 1: Ziele und leitende Grundsätze (Art. 1 und 2)

Abschnitt 1 definiert die Ziele des Übereinkommens (Art. 1) und zählt die Grundsätze auf, in denen die dem Übereinkommen zugrunde liegenden Werte zum Ausdruck kommen (Art. 2).

Unter den in Artikel 1 umrissenen Zielen steht an erster Stelle der Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen (Bst. a). Ziele wie die Förderung des Dialogs zwischen den Kulturen (Bst. c) und der Interkulturalität (Bst. d) sowie die Bekräftigung des Zusammenhangs zwischen Kultur und Entwicklung (Bst. f) verdeutlichen den auf Austausch und internationale Zusammenarbeit gerichteten Charakter des Übereinkommens. Ziel ist es auch, die besondere Natur von

²⁵ 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. 3), S. 819–822.

kulturellen Aktivitäten, Gütern und Dienstleistungen als Träger von Identität, Werten und Bedeutungen anzuerkennen, die nicht einen ausschliesslich kommerziellen Wert haben (Bst. g), sowie 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 kulturellen Ausdrucksformen in ihrem Hoheitsgebiet für angemessen erachten (Bst. h).

Die in Artikel 2 genannten leitenden Grundsätze besagen insbesondere, dass das Übereinkommen dem Prinzip der Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten wie freie Meinungsäusserung sowie Informations- und Kommunikationsfreiheit entsprechen muss (Art. 2 Ziff. 1). Mit dieser zentralen Vorschrift soll verhindert werden, dass diese Rechte und Freiheiten unter dem Vorwand des Übereinkommens beeinträchtigt werden. 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).

Abschnitte 2 und 3: Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen (Art. 3 und 4)

Das Übereinkommen 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, insbesondere im kulturellen Erbe der Menschheit sowie in den verschiedenen Formen des künstlerischen Schaffens, der Herstellung, der Verbreitung, des Vertriebs und des Genusses von kulturellen Ausdrucksformen (Art. 4 Ziff. 1). Im Hinblick auf den unabsehbaren technischen Fortschritt gilt diese Begriffsbestimmung unabhängig von den verwendeten Mitteln oder Technologien, sie ist also technologieneutral.

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 oder die kulturellen Ausdrucksformen von Einzelpersonen, Gruppen oder Gesellschaften zum Gegenstand haben (Art. 4 Ziff. 6).

Abschnitt 4: Rechte und Pflichten der Vertragsparteien (Art. 5–19)

Der zentrale 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 bezeichnet 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 eige-

nen 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). Leistungsansprüche von Einzelnen oder Gruppen lassen sich aus dieser Bestimmung nicht ableiten.

Diese Grundaussage wird in den folgenden Artikeln weiter ausgeführt: Eine exemplarische Liste nennt acht Arten von Gestaltungsinstrumenten, die von den Vertragsparteien eingesetzt 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). Die einzige Einschränkung besteht darin, dass Massnahmen und Politik der Vertragsparteien mit dem Übereinkommen vereinbar sein müssen (Art. 5 Abs. 2).

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). Es handelt sich um eine Art Notstandsklausel, die über die in Artikel 6 vorgesehenen Massnahmen hinausgeht. In solchen Ausnahmesituationen können die Vertragsparteien solidarisch zusammenarbeiten und sich gegenseitig Unterstützung anbieten, aber sie müssen dem Zwischenstaatlichen Komitee über alle getroffenen Massnahmen Bericht erstatten.

Die Pflichten der Vertragsparteien auf nationaler Ebene betreffen den Grundsatz des Informationsaustausches (Art. 9),²⁶ 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 Absichtserklärung der Vertragsparteien, die internationale Zusammenarbeit zugunsten der nachhaltigen Entwicklung und der Armutsbekämpfung zu unterstützen. Dazu geeignete Mittel sind: 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 Entwicklungsländern (Bst. b), die Weitergabe von Technologie und Know-how durch die Einführung geeigneter Anreizmassnahmen (Bst. c) und die

²⁶ 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).

finanzielle Unterstützung (Bst. d), namentlich durch die Errichtung eines internationalen Fonds für kulturelle Vielfalt auf der Grundlage freiwilliger²⁷ Beiträge, dessen Funktionieren in Artikel 18 erläutert wird.

Die Modalitäten der Zusammenarbeit werden in den Artikeln 15 und 16 detailliert dargestellt. Artikel 15 regt zur Entwicklung von Partnerschaften im öffentlichen und privaten Sektor an, um mit den Entwicklungsländern bei der Verbesserung ihrer Kapazitäten zusammenzuarbeiten. Artikel 16 sieht eine «Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer» vor, die sich unter anderem in der Gewährung technischer Unterstützung äussern kann. Das Konzept existiert 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».²⁸

Abschnitt 5: Verhältnis zu anderen Übereinkünften (Art. 20 und 21)

In Artikel 20 wird das Verhältnis des Übereinkommens zu anderen internationalen Rechtsinstrumenten geregelt. Der Artikel beruht auf den Prinzipien der wechselseitigen Unterstützung, der Komplementarität und der Nicht-Unterordnung der internationalen Rechtsinstrumente. In Bezugnahme auf den völkerrechtlichen Grundsatz *pacta sunt servanda*²⁹ enthält der Artikel eine Formel, nach der das Übereinkommen anderen Rechtsinstrumenten nicht untergeordnet ist, diese aber auch nicht modifiziert: Die Vertragsparteien anerkennen «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 das Übereinkommen 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 (...) bei der Auslegung und Anwendung anderer Verträge, deren Vertragsparteien sie sind, oder bei Eingehen anderer internationaler Verpflichtungen die einschlägigen Bestimmungen dieses Übereinkommens» (Art. 20 Abs. 1 Bst. b).

Auch Absatz 2 hat zum Ziel, die Gleichberechtigung zwischen dem Übereinkommen 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 das Übereinkommen berufen können, um von anderen eingegangenen Verpflichtungen abzusehen.

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

²⁷ Die Schweiz hatte während der Verhandlungen für obligatorische Beiträge plädiert.

²⁸ 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).

²⁹ Vgl. Art. 26 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, SR 0.111.

Mit Artikel 21 verpflichten sich die Vertragsparteien, die Ziele und Grundsätze des Übereinkommens in anderen Foren zu fördern, um dem Übereinkommen als Referenzabkommen in seinem Bereich volle Wirksamkeit zu verleihen.

Die Frage der Beziehung zwischen dem Übereinkommen und den Abkommen im Rahmen der WTO wird in Ziffer 5.2 dieser Botschaft behandelt.

Abschnitt 6: Organe des Übereinkommens (Art. 22–24)

Das Übereinkommen sieht zwei sich ergänzende Kontrollorgane vor: die Konferenz der Vertragsparteien (Art. 22) und das Zwischenstaatliche Komitee (Art. 23). Diese Organe sollen eine kohärente und wirksame Umsetzung des Übereinkommens sicherstellen. Sie werden vom Sekretariat der UNESCO unterstützt (Art. 24).

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

Das Zwischenstaatliche Komitee, dem Vertreter von 24 Vertragsstaaten angehören, tritt einmal jährlich zusammen und arbeitet im Auftrag und unter Anleitung der Konferenz der Vertragsparteien. Seine Hauptaufgabe besteht darin, die Ziele des Übereinkommens und ihre Durchführung zu fördern und diese zu überwachen (Art. 23 Abs. 6 Bst. a).

Abschnitt 7: Schlussbestimmungen (Art. 25–35)

Die Schlussbestimmungen des Übereinkommens umfassen die üblichen Schlussklauseln für multilaterale Abkommen: 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 (Art. 28), Inkrafttreten des Übereinkommens (Art. 29), Bestimmungen für bundesstaatliche oder nicht einheitliche Verfassungssysteme (Art. 30), Kündigung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien (Art. 31), Aufgaben des Generaldirektors der UNESCO als Verwahrer des Übereinkommens (Art. 32), Änderungen des Übereinkommens (Art. 33), verbindliche Wortlaute (Art. 34) und Registrierung des Übereinkommens beim Sekretariat der Vereinten Nationen (Art. 35).

Art. 30

Die Bestimmungen für bundesstaatliche oder nicht einheitliche Verfassungssysteme betreffen direkt die Schweiz. Diese für die Übereinkommen der UNESCO typische Klausel stellt eine ausdrückliche Anerkennung der internen Kompetenzverteilung in föderativen Staaten dar. Wenn es, gestützt auf die interne Kompetenzverteilung, den Kantonen obliegt, Massnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens zu ergreifen, informiert der Bund die kantonalen Behörden über die entsprechenden Bestimmungen des Übereinkommens und empfiehlt ihnen ihre Umsetzung. Die Klausel hat dagegen keinen Einfluss auf die Kompetenz des Bundes, das Übereinkommen zu ratifizieren, die sich aus Artikel 54 BV ergibt.

Beilegung von Streitigkeiten (Art. 25) 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 des Übereinkommens 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). Die Schweiz wird das Übereinkommen ohne Vorbehalt ratifizieren.³⁰

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Wie unter Ziffer 1.5.2 erläutert wurde, entsprechen die im Übereinkommen vorgesehenen Massnahmen in ihrer Gesamtheit der Stossrichtung der bisherigen schweizerischen Kulturpolitik. Aus diesem Grund entstehen für den Bund aus der Ratifikation des Übereinkommens keine neuen finanziellen Verpflichtungen, und das Übereinkommen kann somit im Rahmen des ordentlichen Budgets umgesetzt werden. Die Bezeichnung einer Kontaktstelle, die gemäss Übereinkommen (Art. 9 Bst. b und Art. 28) für den Informationsaustausch zuständig ist, hat keinerlei Auswirkungen auf den Personalbestand. Die Aufgaben des nationalen Korrespondenten oder der nationalen Korrespondentin – 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 zuständigen Bundesamt für Kultur erbracht werden.

Das Übereinkommen 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.

³⁰ Von den derzeit 66 Vertragsparteien des Übereinkommens hat einzig Chile einen entsprechenden Vorbehalt angebracht.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die aktive Rolle beim Schutz und bei der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen obliegt den Kantonen. Das Übereinkommen stellt die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen in diesem Bereich nicht in Frage. Es 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.

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

Die Ratifikation des Übereinkommens 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 nachsteht.³¹ 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 in der Kultur und besonders im audiovisuellen Bereich hinsichtlich des Marktzugangs eine Politik, die den Austausch fördert.³² Es ist wichtig, an dieser Stelle in Erinnerung zu rufen, dass es nicht darum geht, mittels des Übereinkommens 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 der kulturellen Abschottung.

³¹ Christoph Weckerle/Michael Söndermann, Das Umsatz- und Beschäftigungspotenzial des kulturellen Sektors: Erster Kulturwirtschaftsbericht der Schweiz, Zürich 2003.

³² Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 über die WTO/GATS-Verhandlungen (Anm. 12), S. 11.

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 verstehen es, neue, originelle, dynamische und kritische Vorschläge in die Diskussion über die globale Gouvernanz (gute Regierungsführung) einzubringen.

Die Erarbeitung des Übereinkommens 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.³³ Dieses Vorgehen hat es der Schweiz ermöglicht, das Prinzip der aktiven Beteiligung der Zivilgesellschaft im Text des Übereinkommens durchsetzen (Art. 11). Diese wichtige Bestimmung gewährleistet, dass die Umsetzung des Übereinkommens auf demokratische Art und Weise erfolgen kann.

Bund und Kantone werden sich dafür einsetzen, dass die aktive Zusammenarbeit, die sich während der Erarbeitung des Übereinkommens zwischen der Zivilgesellschaft und den Behörden etabliert hat, fortgeführt wird. Um diese Zusammenarbeit zu vertiefen und breit abzustützen, wurde am 28. September 2005 eine Schweizer Koalition für die kulturelle Vielfalt ins Leben gerufen, in der sich zahlreiche Berufsorganisationen, vor allem aus dem Bereich der Kultur, zusammengeschlossen haben. Die Schweizer Koalition ist zusammen mit weiteren rund dreissig nationalen Koalitionen aus aller Welt Mitglied des Internationalen Verbandes der Koalitionen für die kulturelle Vielfalt.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 2003–2007³⁴ nicht angekündigt, weil das Übereinkommen erst im Oktober 2005, nach ihrer Verabschiedung durch die Mitgliedsstaaten der UNESCO, zur Ratifikation aufgelegt wurde (vgl. Ziff. 1.2.3).

Die Legislaturplanung 2003–2007 nennt die Abstimmung der internationalen Handelsregeln auf andere Anliegen wie die Entwicklungs- und Friedensförderung, die Verbesserung der Menschenrechte und den Schutz der Umwelt ausdrücklich als eines der Ziele der schweizerischen Aussenpolitik.³⁵ Das Übereinkommen entspricht dieser Zielsetzung. Die Vorlage ist im Übrigen in den Zielen des Bundesrats 2006 (Ziel 12: Eröffnung der Vernehmlassung) und 2007 (Ziel 12: Verabschiedung der Botschaft) vorgesehen.

³³ Webseite der Schweizerische UNESCO-Kommission über die kulturelle Vielfalt: <http://www.unesco.ch/work-d/vielfalt.htm>

³⁴ BBl 2004 1149

³⁵ BBl 2004 1182

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 166 Absatz 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. Das Übereinkommen muss daher dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Artikel 20 und 21 des Übereinkommens regeln 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 das Übereinkommen die im Rahmen der WTO eingegangenen Verpflichtungen der Vertragsparteien nicht in Frage. Es 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 des Übereinkommens bei der Anwendung und der Auslegung ihrer handelsrechtlichen Verpflichtungen sowie bei der Verhandlung von Handelsabkommen 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.

Die Schweiz verfolgt eine Aussenpolitik, die dem Prinzip der Kohärenz verpflichtet ist. Mit diesem Anliegen deckt sich die in Artikel 21 angestrebte zwischenstaatliche Koordination und Konsultation zur Förderung der Ziele und Grundsätze des Übereinkommens in anderen internationalen Foren.

5.3 Staatsvertragsreferendum

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen

erfordert. Das Übereinkommen von 2005 ist unbefristet, aber es kann jederzeit gekündigt werden (Art. 31 des Übereinkommens). Es sieht nicht den Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Bleibt zu prüfen, ob das Übereinkommen wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob seine Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Als rechtsetzend gelten nach Artikel 22 Absatz 4 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung³⁶ (ParlG) jene Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. «Wichtige rechtsetzende Bestimmungen» sind solche, die im internen Rechte im Lichte von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines formellen Gesetzes zu erlassen wären.

Das Übereinkommen von 2005 enthält Bestimmungen, die als wichtig im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 BV zu qualifizieren sind, insofern als ihre Umsetzung in der Schweiz in einem formellgesetzlichen Rahmen erfolgen müsste. Dazu gehört beispielsweise die Vergabe öffentlicher Finanzhilfen gemäss Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe d des Übereinkommens. Denn für die Gewährung von Subventionen ist nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe e BV eine formellgesetzliche Grundlage vorzusehen.

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens untersteht daher dem fakultativen Referendum im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

³⁶ RS 171.10