



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization

Österreichische UNESCO-Kommission  
Austrian Commission for UNESCO

A L L V E R F U E L L T K U L T E I  
L U L U E I L T F R E V E L K A L T  
L E E R E L U L L T V I A K L U F T

**K U L T U R E L L E**  
**V I E L F A L T**

**UM KEINEN/JEDEN/WELCHEN PREIS?**

**Das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz und zur  
Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen**

**WAS ES IST. WAS ES KANN. WEM ES NÜTZT.**

## KUNST, KULTUR, WARE, DIENSTLEISTUNG, GATS, UNESCO-KONVENTION.

### WIE HÄNGT DAS ALLES ZUSAMMEN?

Erhaltung und Förderung kultureller Vielfalt wurden bereits 1945 als wesentliche Aufgaben in Artikel 1 der UNESCO-Verfassung festgeschrieben. Zahlreiche Bedrohungen kultureller Vielfalt im Zeitalter der Globalisierung haben die internationale Staatengemeinschaft veranlasst, Gegenmaßnahmen in Form eines neuen Rechtsinstruments zu ergreifen. Das „UNESCO-Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ wurde 2005 verabschiedet und trat 2007 in Kraft. Um die 100 Staaten sowie die Europäische Union sind bereits beigetreten.

Unmittelbarer Auslöser für die Konvention waren die Bemühungen der Welthandelsorganisation (WTO), den Dienstleistungsbereich im Rahmen der GATS-Verhandlungen weiter zu liberalisieren. Kulturelle, selbst künstlerische Tätigkeiten im engeren Sinne, werden – wie auch die damit verbundenen Produkte – von der WTO als gewöhnliche Güter und Dienstleistungen betrachtet. WTO-Liberalisierungsschritte sind grundsätzlich unumkehrbar, und im Nachhinein kann sich kein Unterzeichnerstaat auf die Konvention berufen. Es bestand daher akuter Handlungsbedarf.

Österreich ratifizierte das Übereinkommen schon früh, nämlich 2006. Für Bund, Länder und Gemeinden sowie für die internationale Zusammenarbeit Österreichs ist das Dokument seither völkerrechtlich bindend. Auch nationale Rechtsakte sind im Einklang mit der Konvention zu setzen. Was in der Theorie einfach klingt, ist allerdings nicht selten eine Frage des Ermessens und der Interessenlage. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) ist bereits mit Streitfällen befasst und hat auch schon mit Berufung auf die Konvention entschieden.

## **WARUM WOLLEN KÜNSTLERINNEN, KULTURVERMITTLERINNEN, NGOS, DIE UNESCO UND JETZT AUCH MEHR UND MEHR REGIERUNGEN DIE GATS-GRUNDSÄTZE NICHT AUF KUNST UND KULTUR ANGEWENDET WISSEN?**

### **WOVOR SOLL DIE KONVENTION SCHUTZ BIETEN?**

Die vom GATS angestrebte zunehmende Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen würde bedeuten, dass viele öffentliche Kulturfördermaßnahmen in Österreich künftig entweder ersatzlos gestrichen oder aber für Förderwerber aus allen WTO-Mitgliedsstaaten zugänglich gemacht werden müssten, um nicht als unzulässige Wettbewerbsverzerrung zu gelten. Dadurch könnten gewohnte kulturelle Standards gefährdet sein, etwa die öffentlich / öffentlich-rechtlich organisierten Kulturdienstleistungen (Rundfunk, Museen, Theater, Orchester etc.) oder die Finanzierung kultureller Angebote durch Gebühren, z. B. bei Bibliotheken. Auch die bisherige Vergabe öffentlicher Aufträge inkl. der Preise sowie Beihilfen, Stipendien und besondere Steuerregelungen, Preisregulierungen (z. B. Buchpreisbindung) sind davon betroffen.

Das GATS macht keinen Unterschied zwischen kulturellen und sonstigen Dienstleistungen und lässt den ästhetischen und identitätsstiftenden Charakter von Kultur, also Werte jenseits der finanziell bezifferbaren, außer acht. Mittelfristig ist weltweit eine kulturelle Monokultur zu befürchten, weil auch regionale und lokale Kunst- und Kulturförderung erschwert oder gar verunmöglicht würde. Wenn Gemeinden, Länder oder Ministerien Subventionen für Vereine, Veranstaltungen oder auch die Medien (z. B. Presse, Community-Radios) vergeben, wenn dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit Blick auf seinen Kulturauftrag Gebührenhoheit eingeräumt wird, könnten künftig bei weiterer Liberalisierung Unternehmen, die – oft nur scheinbar, weil jenseits des in den Bilanzen nicht darstellbaren kulturellen „Mehrerts“ – eine gleichartige Dienstleistung anbieten, Gleichbehandlung einklagen. Denn die Diskriminierung privater Anbieter (egal ob aus dem In- oder Ausland) durch protektionistische Maßnahmen ist für das GATS Wettbewerbsverzerrung. Dazu gehören auch Quoten für heimische kulturelle Produktionen, etwa im Filmbereich, wie sie in vielen Ländern von Frankreich bis Südkorea üblich sind.

## WAS BEINHALTET DIE KONVENTION?

### DIE WICHTIGSTEN ARTIKEL

1. Die Anerkennung der in den Menschenrechtserklärungen enthaltenen Bestimmungen zur kulturellen Selbstbestimmung von Individuen und sozialen Gruppen: Die persönliche Wahlfreiheit der künstlerisch-kulturellen Ausdrucksformen und das Recht auf freie und gleichberechtigte Teilhabe an Kultur sollen gewährleistet sein (Art. 2.1; 2.7).
2. Die Anerkennung des Doppelcharakters von kulturellen Gütern und Dienstleistungen: Einerseits sind sie Handelsware, andererseits Gegenstand von Kulturpolitik, Träger von Identität und Ausdruck von Werten und Orientierungen (Art. 1.(g); 2.5).
3. Die Anerkennung des Rechts aller Staaten auf eine eigenständige Kulturpolitik und der Verpflichtung, kulturelle Diversität auch innerstaatlich zu schützen und zu fördern (Art. 2.2; Art. 6; Art. 7 und 8).
4. Die Verpflichtung zu internationaler Kooperation mit verbindlichen Regeln, um für umfassenderen und ausgewogeneren Kulturaustausch zwischen allen Ländern der Welt zu sorgen. Voraussetzungen dafür sollen durch Sicherung tragfähigerer regionaler und lokaler Märkte geschaffen werden (Art. 12; Art. 14; Art. 15 und 16).
5. Die aktive Einbindung der Zivilgesellschaft in alle die Konvention betreffenden Angelegenheiten (Art. 11).
6. Eine Kulturverträglichkeitsklausel, um auf allen Entwicklungsebenen Bedingungen für kulturelle Nachhaltigkeit anzustreben (Art.13).
7. Den Austausch von Informationen, Datenmaterial und Know-how über kulturelle Vielfalt, koordiniert durch die UNESCO (Art. 19) und die Einrichtung nationaler Kontaktstellen (Art. 9 und 28)
8. Eine möglichst klare Regelung der Beziehung zu anderen internationalen Verträgen sowie ein allseits akzeptierter Streitbeilegungsmechanismus (Art. 20; Art. 25; Annex).

## **WIRKT DIE KONVENTION TATSÄCHLICH, ODER EIGNET SIE SICH NUR FÜR SONNTAGSREDEN?**

### **WAS BEDEUTET SIE FÜR ÖSTERREICH, DIE EU, DIE INTERNATIONALE GEMEINSCHAFT?**

Noch lässt sich nicht abschätzen, wie erfolgreich die Konvention sein wird. Wer sich kaum mit einschlägigen Fragen befasst, wird wenig von ihr bemerken, schon allein, weil sie zunächst Bestehendes gegen rein ökonomische Begehrlichkeiten verteidigt. Wie oft die Politik sich künftig bei neuen Initiativen und anstehenden Entscheidungen aktiv auf Bestimmungen der Konvention beruft, ob daraus resultierende Gesetze vor Gericht Bestand haben, bleibt abzuwarten (siehe Beispiele). Entscheidend wird sein, dass Regierungen und EU sich des bestehenden Instruments bewusst sind und es für sich nutzen, weiters, dass sich rund um die Konvention auf nationaler, europäischer wie auf internationaler Ebene effektives Lobbying durch kulturelle NGOs entwickelt.

Was sich jetzt schon eindeutig sagen lässt: Die bloße Existenz dieses völkerrechtlich bindenden Übereinkommens, die Notwendigkeit, es in die praktische Politik einzubeziehen, verändert das Bewusstsein der zuständigen Stellen wie der kulturellen Öffentlichkeit. In Österreich z.B. setzen die beteiligten Ministerien auf verstärkte Kooperation, auf europäischer Ebene gibt es erste Handelsverträge mit einem eigenen, auf der Konvention beruhenden Zusatzprotokoll zur kulturellen Zusammenarbeit. Dadurch soll auch die Frage der Visaerteilung und der Arbeitsmöglichkeit für Kulturschaffende aus Entwicklungsländern in der EU geregelt werden.

Die ARGE „Kulturelle Vielfalt“ der Österreichischen UNESCO-Kommission begleitet den Prozess der Implementierung durch konstruktive Vorschläge. Kulturelle Interessenverbände machen zur Durchsetzung ihrer Anliegen bzw. zur Abwehr die Vielfalt gefährdender Vorstöße vermehrt von Formulierungen der Konvention Gebrauch. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sieht sich genötigt nachzuweisen, dass er seinem Kulturauftrag tatsächlich gerecht wird, der ihn legitimiert, Gebühren einzuheben. Man sieht, es tut sich etwas. Es wird jedoch permanenter Bemühungen bedürfen, um das Übereinkommen wirksam umzusetzen.

Österreich ist durch den Beitritt zur Konvention zur Errichtung einer nationalen Kontaktstelle verpflichtet. Diese wird dem Kommunikationsaustausch erleichtern und die Aktivitäten bündeln.

## AUDIOVISUELLE MEDIEN & SPRACHENQUOTEN

### EIN SPANISCHER PRÄZEDENZFALL IM FILMBEREICH

#### DER FALL

Spanien, eines der aktivsten Filmproduktionsländer Europas, baut seit den 90er Jahren seine Filmförderung kontinuierlich aus. Trotz des starken Anstiegs an nationalen Produktionen (über 170 Filme 2007) und Kinobesuchen ist der audiovisuelle Markt dort paradigmatisch für die Situation in Europa: Über 60 % der Filme stammen aus einer einzigen kulturellen Quelle, den USA. 2001 etablierte Spanien Förderrichtlinien, die auf das Kriterium Sprache als Kulturträger abstellen und neben der nationalen Filmproduktion die sprachliche Vielfalt im audiovisuellen Angebot wahren und fördern sollen. Private wie öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter wurden verpflichtet, 5 % ihrer jährlichen Einkünfte der Vorfinanzierung europäischer Spiel-, Kurz- und Fernsehfilme zuzuführen. 60 % dieser Produktionen müssen eine in Spanien anerkannte Amtssprache verwenden. Die Klage des Verbandes kommerzieller Fernsehveranstalter Spaniens (UTECA), dass diese Quotenverpflichtung ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot sei, unvereinbar mit Europäischem Gemeinschaftsrecht, erreichte über das spanische Tribunal Supremo den Europäischen Gerichtshof.

#### DER FALL UND DIE UNESCO-KONVENTION

Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) schafft einen richtungweisenden Präzedenzfall. Erstmals wurde die Konvention als Argumentations- und Berufungsgrundlage in einem europäischen Verfahren angewandt. Die Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten, die Konventionsbestimmungen bei Anwendung und Auslegung anderer Verträge zu berücksichtigen, hat volle Rückendeckung durch den EuGH erhalten. Der entschied – die Konvention zitierend –, dass Sprache grundlegender Bestandteil von Kultur sei und damit als Kriterium ausreiche, Beschränkungen der Grundfreiheiten, etwa durch Sprachquoten, zu begründen. Der Schutz der Vielsprachigkeit Spaniens sei ein Allgemeininteresse, das Vorrang vor den Freiheiten des Binnenmarktes hätte. Dies ist eine bahnbrechende Entscheidung. Erstmals fand das souveräne Recht der Staaten zur Ausgestaltung nationaler kulturpolitischer Maßnahmen auf Grundlage der Konvention auch im Gemeinschaftsrecht Anwendung. Der Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten ist damit neu abgesteckt, der oft automatische Vorrang wirtschaftspolitischer Ziele in der Europäischen Union nachhaltig in Frage gestellt.

## KULTURELLE KOOPERATION

### EIN EUROPÄISCHER PRÄZEDENZFALL IM HANDELSRECHT

#### DER FALL

Mit dem im Oktober 2008 unterzeichneten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) zwischen der Europäischen Union und den karibischen CARIFORUM-Staaten werden die Handelsbeziehungen zwischen beiden Regionen auf eine neue Grundlage gestellt. Zu den darin vorgesehenen Liberalisierungsschritten gehören der sofortige Wegfall von Zöllen und Quoten bei karibischen Exporten in die EU. Innerhalb von 25 Jahren werden im Gegenzug die karibischen Märkte schrittweise geöffnet. Karibischen Unternehmen und FreiberuflerInnen wird unter bestimmten Bedingungen der Zugang zu den europäischen Dienstleistungsmärkten geöffnet. Verbesserte Ursprungsregeln (etwa für Zukäufe aus Drittregionen für rohstoffverarbeitende Betriebe im karibischen Raum) und Zuwendungen aus dem EU-Handelhilfeprogramm sollen die Position des karibischen Wirtschaftsraumes stärken.

#### DER FALL UND DIE UNESCO-KONVENTION

Im Zusatzprotokoll III zum WPA wird die kulturelle Kooperation geregelt. Schon die Präambel nimmt ausführlich auf das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksweisen Bezug. Karibischen KünstlerInnen und Kulturschaffenden wird, sofern Arbeitsverträge innerhalb der EU bestehen, damit ein 90-tägiger Aufenthalt pro Jahr in Europa zugesichert. Gleiches gilt auch für Zwecke der Ausbildung. Geregelt werden weiters Fragen der technischen Hilfestellung, des Kulturaustausches und der Ausbildung in verschiedenen Sparten, vermehrte Koproduktionen sowie Übersetzungen literarischer Werke. Einen Schwerpunkt bildet der Filmbereich: Koproduktionen wird die in Art.16 der UNESCO-Konvention festgelegte Vorzugsbehandlung eingeräumt, was den Zugang zu den EU-Märkten anlangt. Trotz aller kritischen Stellungnahmen zum Zusatzprotokoll III (Visa für drei Monate nicht ausreichend; karibischen Partnern fehlen meist die finanziellen Möglichkeiten für Filmkoproduktionen usw.) und zum WPA insgesamt bleibt festzuhalten, dass die UNESCO-Konvention damit zum ersten Mal expressis verbis in ein regionales Handelsabkommen einbezogen wurde und Mindeststandards festsetzt.

## FÖRDERUNG FÜR FREIE RADIOS

### EIN ÖSTERREICHISCHER PRÄZEDENZFALL FÜR DIE UMSETZUNG IN LÄNDERN UND KOMMUNEN?

#### DER FALL

Allein 2008 hat die Radiofabrik Salzburg, das größte Community-Radio Westösterreichs, sechs renommierte Medienpreise für hervorragende journalistische Produktionen im In- und Ausland erhalten. Nur über riskante und befristete EU-Projekte ist es bisher gelungen, den Sendebetrieb zu finanzieren. 2009 steht die Radiofabrik vor dem Aus, wenn es nicht zu strukturellen und in der Folge finanziellen Maßnahmen kommt, die auf Basis der Anerkennung nichtkommerzieller privater Rundfunkanbieter als Sektor des Rundfunksystems in Österreich eine flächendeckende Lizenzierung und Förderung Freier Radios ermöglichen. Gefordert sind Bund, Länder und Gemeinden.

#### DER FALL UND DIE UNESCO-KONVENTION

Mit ausdrücklichem Bezug auf die Konvention hat das EU-Parlament mit überwältigender Mehrheit im September 2008 die Mitgliedsstaaten aufgefordert, mehr Mittel zur Förderung von Community-Medien als Teil einer pluralistischen Medienlandschaft bereitzustellen. Das Bundesland Salzburg zum Beispiel betreibt einerseits keine substantielle Medienförderung, lässt aber andererseits etwa ein Drittel der Rundfunkgebühren (über 6 Millionen Euro jährlich) ungewidmet ins Landesbudget fließen. Ein kleiner Teil davon würde die Qualitätsarbeit der Radiofabrik garantieren. Da Medienvielfalt nicht notwendigerweise Meinungsvielfalt bedeutet, kommt dezentralen Initiativen von unten eine immer wichtigere Rolle zu. Community-Medien wie die Radiofabrik, die in ihrer Programmphilosophie vorbildlich für kulturelle Vielfalt eintritt und z. B. für das mit SchülerInnen erarbeitete HörMahnmal „Das Zigeunerlager Salzburg Maxglan. Vorhof zum KZ“ im November 2008 den Radiopreis der Erwachsenenbildung erhalten hat, wären ein ideales Beispiel für die Umsetzung der Konventionsziele auf Länderebene.

#### Kontakt

Österreichische UNESCO-Kommission  
 Universitätsstraße 5, 1010 Wien  
 T +43 1 526 1301, F +43 1 526 1301-20  
 M [oeuk@unesco.at](mailto:oeuk@unesco.at)  
[www.unesco.at](http://www.unesco.at)  
[www.unesco.org](http://www.unesco.org)

#### Impressum

Herausgeber:  
 Österreichische UNESCO-Kommission  
 Universitätsstraße 5, 1010 Wien  
 Gestaltung: Atelier Simma