

## **Antwort**

**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hans-Joachim Otto (Frankfurt),  
Christoph Waitz, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der  
Fraktion der FDP  
– Drucksache 16/13243 –**

### **UNESCO-Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes vom 17. Oktober 2003**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Im Jahr 2003 hat die UNESCO-Generalkonferenz das Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes verabschiedet. Nachdem 30 Staaten ratifiziert hatten, trat es zum 20. April 2006 in Kraft. Bisher haben 107 Staaten die Konvention ratifiziert, davon 31 Staaten aus Europa – davon wiederum 18 EU-Staaten –, 16 aus Asien, 23 aus Afrika, 23 aus Lateinamerika und 14 arabische Staaten.

Nach der Durchführung des internationalen Fachgespräches zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes am 25. März 2009 im Ausschuss für Kultur und Medien blieb offen, wie die Bundesregierung zur Ratifizierung des Übereinkommens zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes steht. Die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ hat die Ratifikation mehrheitlich befürwortet. Zur Schaffung einer besseren Entscheidungsgrundlage für eine Ratifizierung oder Nicht-ratifizierung, sollten die Vor- und Nachteile eines Beitritts Deutschlands zum UNESCO-Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes untersucht werden.

1. Ist nach Auffassung der Bundesregierung ein staatliches und völkerrechtliches normiertes Engagement in Deutschland zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes erforderlich, und welche kultur- und außenpolitischen Gründe sprechen nach Ansicht der Bundesregierung für einen Beitritt Deutschlands zur UNESCO-Konvention?

Die Fragen 1 und 17 werden gemeinsam beantwortet:

Zur Bewahrung des (deutschen) immateriellen Kulturerbes erscheint ein staatliches und völkerrechtlich normiertes Engagement nicht zwingend erforderlich. Sofern in Einzelfällen staatliches Handeln zum Schutz immaterieller Kultur-

güter für geboten oder wünschenswert gehalten werden sollte, sind die zuständigen Instanzen (in der Regel auf Länderebene) zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen befugt und im Stande. Ob gleichwohl kulturpolitische Gründe für einen Beitritt zur UNESCO-Konvention sprechen, bedarf noch näherer Prüfung.

Das Übereinkommen ist derzeit von 113 UNESCO-Mitgliedsstaaten ratifiziert worden, d. h. es haben 80 UNESCO-Mitgliedstaaten, darunter auch die USA, Großbritannien, Finnland, Irland und die Niederlande, die Konvention nicht ratifiziert. Es sprechen daher keine außenpolitischen Gründe für einen raschen Beitritt zur Konvention.

2. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung aus dem internationalen Fachgespräch vom 25. März 2009 im Ausschuss für Kultur und Medien gewonnen?

Bei dem Fachgespräch vom 25. März 2009 im Ausschuss für Kultur und Medien wurden unterschiedliche Auffassungen im Hinblick auf einen Beitritt Deutschlands zum Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes deutlich. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass vor einer Entscheidung über eine mögliche Ratifizierung dieses Übereinkommens weiterer Abstimmungsbedarf auf Bundes- und Länderebene besteht.

3. Welcher konkrete bürokratische Aufbau ist in Deutschland zu leisten, falls ratifiziert würde (Institutionalisierung einer Einrichtung, die die Anträge prüft, die Aufnahme abwickelt; nationale Fachstellen, die für die Bewahrung des Erbes zuständig sind; Dokumentationszentren für das immaterielle Kulturerbe, Berichte an das zwischenstaatliche Komitee)?

Die Konvention lässt den Vertragsstaaten weitgehende Freiheit in Bezug auf die administrative Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen.

Gleichwohl würde ein Beitritt zur Konvention voraussichtlich den Aufbau gesonderter Verwaltungsstrukturen zumindest auf Länderebene zur Inventarisierung immateriellen Kulturerbes sowie ggf. zur Durchführung von Maßnahmen zur Erhaltung desselben erforderlich machen.

Da die Konvention eine umfassende Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure beim Prozess der Identifikation und Inventarisierung immaterieller Kulturgüter vorsieht, ist ein nicht unerheblicher Zeit- und Personalaufwand nicht auszuschließen. Dies gilt auch länderübergreifend bzw. auf Bundesebene (Kultusministerkonferenz und ggf. Beauftragter für Kultur und Medien) für die Koordination sowie zur Erfüllung der Berichtspflichten gegenüber dem Zwischenstaatlichen Komitee.

4. Teilt die Bundesregierung die Kritik, dass die vorgeschlagenen Institutionen und Maßnahmen (zwischenstaatliches Komitee, Liste des immateriellen Kulturerbes der Menschheit, Fonds für das immaterielle Kulturerbe) eine unnötige Bürokratisierung darstellen?

Zwischenstaatliches Komitee und Fonds sind eine Minimalstruktur, um auf Basis des Völkerrechts Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen dauerhaft zu organisieren. Dies ist eine für Programmkonventionen gebräuchliche Methodik, mit der die Vertragsstaaten ihrer Mitarbeit und den Zielsetzungen des Übereinkommens Sichtbarkeit verleihen.

5. Teilt die Bundesregierung die teilweise geäußerte Auffassung, dass die Zielsetzung der Konvention als Ausdruck einer Konservierung des kulturellen Lebens aufgefasst werden könnte und damit die lebendige Weiterentwicklung des kulturellen Lebens gefährdet sein könnte?

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung nicht. Den Vertragsparteien werden bei der Wahl der zur Verwirklichung des Konventionsziels einzusetzenden Mittel weitgehende Freiheiten eingeräumt. Einer etwaigen Gefahr, dass die Weiterentwicklung des kulturellen Lebens beeinträchtigt werden könnte, kann damit durch verfassungskonforme Auslegung und geeignete Auswahl der im Rahmen der Umsetzung zu treffenden Maßnahmen wirksam vorgebeugt werden.

6. Wie hoch sind die Einzahlungen an den Fonds gemäß Artikel 25 ff. des Übereinkommens zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes, die Deutschland zu zahlen hätte?

Nach Artikel 26 Absatz 1 entrichtet jeder Vertragsstaat einen Betrag in Höhe von einem Prozent des Beitrags zum regulären Budget der UNESCO, für Deutschland somit etwa 250 000 Euro pro Jahr.

7. Welche weiteren Kosten entstünden für Deutschland bei einer Ratifizierung (z. B. Personalkosten)?

Im Falle eines Beitritts zur Konvention wären auf nationaler Ebene einerseits Kosten für Aufbau und Unterhalt von Verwaltungsstrukturen, andererseits Aufwendungen zum Schutz bedrohter immaterieller Kulturgüter zu erwarten.

Der voraussichtliche Umfang der Aufwendungen ist derzeit auch nicht näherungsweise abzuschätzen, da weder die tatsächliche Nachfrage seitens der Zivilgesellschaft vorherzusehen ist, noch auf Vergleichswerte aus anderen Staaten zurückgegriffen werden kann. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

8. Hält die Bundesregierung für den Fall einer Ratifizierung Deutschlands auch ein Umsetzungsgesetz für geboten?

Vor einem Beitritt zum Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes wäre zu prüfen, ob das Übereinkommen Gegenstände der Bundesgesetzgebung im Sinne des Artikels 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes berührt und daher eines Vertragsgesetzes bedarf. Diese Prüfung hat noch nicht statt gefunden. Ergänzend wäre dann zu prüfen, ob ggf. neben dem Vertragsgesetz auch ein Umsetzungsgesetz (Ausführungsgesetz) erforderlich ist. Diese Frage bedarf noch der Erörterung zwischen Bund und Ländern.

9. Hat die Bundesregierung schon Pläne, wie die Inventarlisten (Artikel 12 des Übereinkommens zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes) innerstaatlich erstellt werden könnten?

Konkrete Pläne der Bundesregierung zur Erstellung von Inventarlisten bestehen nicht. Da immaterielle Kulturgüter im Schwerpunkt in die Zuständigkeit der Länder fallen, wäre im Falle eines Beitritts davon auszugehen, dass jedes Bundesland (mindestens) eine solche Liste erstellen würde.

10. Ist die Bundesregierung vor dem Hintergrund, dass in der bisherigen Diskussion in Deutschland auch erwogen wird, traditionsreiche Volksfeste – wie z. B. das Münchner Oktoberfest – in die Liste des immateriellen Kulturerbes aufzunehmen der Auffassung, dass auch solche kommerziellen Veranstaltungen des Schutzes des UNESCO-Übereinkommens zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes bedürfen, und wenn ja, aus welchen Gründen?

Die Bedeutung eines Volksfestes als Wirtschaftsfaktor dürfte seine Aufnahme in eine künftige Liste immaterieller Kulturgüter in Deutschland weder positiv noch negativ präjudizieren. Schutzbedürftigkeit ist nach der Konvention keine Voraussetzung für die Aufnahme in die nationale Liste des immateriellen Kulturerbes.

11. Teilt die Bundesregierung die Bedenken, dass die Konvention auf Grund des recht unbestimmten Wortlautes der Begriffsbestimmung in Artikel 2 Absatz 1 des Übereinkommens zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes eventuell Grundlage für Forderungen zur Unterstützung und Bewahrung von Bräuchen etc. ist, die im Widerspruch zur deutschen Werteordnung stehen?

Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland beruht auf einer Anerkennung und Förderung der kulturellen Pluralität. Dies schließt nicht aus, dass einzelne kulturelle Bräuche und Traditionen an die Grenzen der deutschen Rechtsordnung stoßen. Die weit gefasste Definition des „immateriellen Kulturerbes“ in Artikel 2 Absatz 1 der Konvention steht unter dem Vorbehalt, dass „nur das immaterielle Kulturerbe Berücksichtigung [findet], das mit den bestehenden internationalen Menschenrechtsübereinkünften sowie mit dem Anspruch gegenseitiger Achtung von Gemeinschaften, Gruppen und Einzelpersonen [...] in Einklang steht“. Die Aufnahme dieser Bestimmung in den Konventionstext war deutsches Anliegen. Sie lässt sich im Sinne einer Ordre-Public-Klausel auslegen, die einen Ausschluss rechtswidriger Praktiken (z. B. Genitalverstümmelung, menschenverachtende Formen der Bestrafung oder das öffentlich Führen von NS-Symbolen) von der Liste des deutschen immateriellen Kulturerbes rechtfertigen würde. Probleme können sich indes in der Grauzone nicht ausdrücklich verbotener, aber gleichwohl im Widerspruch mit der Werteordnung der Bundesrepublik Deutschland stehender Bräuche, ergeben. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

12. Inwieweit birgt nach Auffassung der Bundesregierung ein umfassendes nationales Inventar, welches nach Artikel 2 Nummer 2 Satz 1 des Übereinkommens zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes zu erstellen ist, Konflikt- und Missbrauchspotential?

Eine Prüfung der Repräsentativität, der Erhaltungswürdigkeit oder des gesamtgesellschaftlichen Nutzwerts durch staatliche Instanzen sieht die Konvention auf nationaler Ebene nicht vor. Derartige Kriterien kommen nur auf internationaler Ebene bei der Erstellung der „Repräsentativen Liste des immateriellen Kulturerbes der Menschheit“ nach Artikel 16 und der „Liste des dringend erhaltungsbedürftigen immateriellen Kulturerbes“ nach Artikel 17 zur Anwendung.

Die Konvention sieht auf nationaler Ebene als Filterfunktion lediglich den Vorbehalt in Artikel 2 Absatz 1 der Konvention (siehe Antwort zu Frage 11) vor. Da eine Verweigerung der Aufnahme in die nationale Liste bzw. die nationalen Listen der gerichtlichen Prüfung unterläge, erscheint zweifelhaft, ob die Eintragung unerwünschter, jedoch nicht eindeutig rechtswidriger Bräuche (z. B.

Rituale mit nationalsozialistischer Konnotation) zu verhindern wäre. Daraus könnte in Medien und Öffentlichkeit des In- und Auslandes der unzutreffende Eindruck einer Sanktionierung derartiger Praktiken durch die Bundesrepublik Deutschland entstehen.

Nicht auszuschließen ist auch, dass bestimmte gesellschaftliche oder berufsständische Gruppen eine Eintragung in die Liste bzw. Listen des deutschen immateriellen Kulturerbes mit dem Ziel der Erlangung wirtschaftlicher Vorteile (z. B. steuerliche Begünstigung, Freistellung von rechtlichen Vorschriften, Abwehr von Marktöffnungsbestrebungen) betreiben könnten. Die allgemeinen kulturpolitischen Auswirkungen einer solchen Entwicklung bedürfen noch einer genaueren Analyse.

13. Welche Bedeutung hat die Einordnung als immaterielles Kulturerbe für die Pflege und Praktizierung dieses Kulturerbes auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates?

Jeder Vertragsstaat hat nach Artikel 11 die Aufgabe, die verschiedenen Elemente des immateriellen Kulturerbes, die sich in seinem Hoheitsgebiet befinden, unter Beteiligung der relevanten Gemeinschaften, Gruppen und Nichtregierungsorganisationen zu identifizieren und zu bestimmen. Diese Einordnung gilt ausschließlich in dem Hoheitsgebiet dieses Vertragsstaats. Sollte weitere Vertragsstaaten – z. B. Nachbarstaaten – identische Elemente des immateriellen Kulturerbes auf ihrem Hoheitsgebiet identifizieren, empfehlen die Umsetzungsrichtlinien, dass diese Staaten oder die Staatengruppe eine gemeinsame länderübergreifende Nominierung für die internationale Repräsentative Liste des Immateriellen Kulturerbes in Erwägung ziehen.

Mit Blick auf Unterstützungs- und Fördermaßnahmen können Vertragsstaaten der Konvention gemäß Artikel 23 bei deren Exekutivgremium (sog. Zwischenstaatlicher Ausschuss, vgl. Artikel 5 ff.) „... einen Antrag auf internationale Unterstützung für die Erhaltung des in (ihrem) Hoheitsgebiet befindlichen immateriellen Kulturerbes stellen“. Ziele und Formen dieser Unterstützung sind insbesondere in den Artikeln 20 und 21 näher geregelt.

14. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Konvention an einigen Stellen unklar formuliert ist und mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe enthält?

Die Konvention verwendet eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe, was allerdings für internationale Rechtsinstrumente nicht untypisch und oftmals politisch sinnvoll ist, um einen großen Ermessens- und Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten sicherzustellen. Dies gilt zunächst für den Begriff des „immateriellen Kulturerbes“ selbst (siehe Antwort zu Frage 12), aber auch für den der „Erhaltung“ (Artikel 2 Absatz 1).

Welche über die Führung nationaler Inventarlisten und die regelmäßige Berichterstattung an den Zwischenstaatlichen Ausschuss hinausgehenden konkreten Verpflichtungen den Vertragsparteien obliegen bzw. welche konkreten Ansprüche den zivilgesellschaftlichen Trägern des immateriellen Kulturerbes eingeräumt werden, soll durch die Arbeiten des Zwischenstaatlichen Ausschusses konkretisiert werden. Gerade aus diesem Grunde hat sich die Bundesregierung entschlossen, die weitere Konkretisierung des Übereinkommens vor der Entscheidung über einen Beitritt abzuwarten.

15. Wie ist die Ansicht der Bundesregierung zum Ergebnis der Anhörung, dass die Länder vornehmlich die Abgrenzung zu anderen Konventionen (z. B. Konvention Kulturelle Vielfalt) als problematisch erachten?

Das UNESCO-Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes (2003) entstand auf Initiative zahlreicher asiatischer Staaten, u. a. wegen des starken und anhaltenden europäischen Übergewichts auf der UNESCO-Welterbeliste. Die Konvention zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes ist u. a. auch deswegen weitgehend komplementär zur UNESCO-Welterbekonvention von 1972 angelegt.

Die Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen (2005) ist auf die kreative Basis der Gesellschaft gerichtet und stellt zeitgenössische kulturelle Aktivitäten, Güter und Dienstleistungen sowie deren internationalen Austausch ins Zentrum. Die Konvention anerkennt ausdrücklich die Doppelnatur von Kulturgütern- und Dienstleistungen und die Komplementarität der wirtschaftlichen und kulturellen Aspekte der Entwicklung.

Mit Blick auf Ziele und Förderkonzept bleibt bei beiden Konventionen die faktische Umsetzung abzuwarten, die für beide Konventionen erst im Laufe des Jahres einsetzt, da zunächst für beide Konventionen wesentliche Durchführungsvorschriften („operational guidelines“) auf Basis der Konventionstexte zu verhandeln waren.

16. Besteht nach Ansicht der Bundesregierung eine besondere Eilbedürftigkeit, die Konvention zu ratifizieren und umzusetzen, und wenn ja, aus welchen Gründen?

Nach Ansicht der Bundesregierung besteht keine besondere Eilbedürftigkeit einer Ratifizierung der Konvention, sondern die Notwendigkeit, Vor- und Nachteile einer Ratifizierung sorgfältig und in Absprache mit den Bundesländern zu prüfen.

17. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass eine „kulturpolitische Isolation“ Deutschlands im Falle einer Nichtratifizierung zu befürchten wäre?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.



