

Kulturelle Vielfalt Online

Im Spannungsfeld zwischen UNESCO, TTIP und Netzgiganten

Ein Gespräch mit **LILIAN RICHERI HANANIA**, Expertin für internationales Kultur- und Wirtschaftsrecht, über die Rolle der UNESCO und ihrer Mitgliedstaaten bei der Förderung der kulturellen Vielfalt online sowie aktueller Handlungsräume und Herausforderungen angesichts laufender Freihandelsverhandlungen.

Die Förderung der kulturellen Vielfalt online bzw. exakter, der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen im digitalen Umfeld, rückt immer mehr ins Zentrum der Debatten der UNESCO. Aber was ist darunter zu verstehen: „Vielfalt kultureller Ausdrucksformen im digitalen Umfeld“?

RICHERI HANANIA: Der Begriff „Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“, wie in der *UNESCO-Konvention 2005 über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen* verwendet, bezieht sich auf einen spezifischen Aspekt kultureller Vielfalt: die Vielfalt im Angebot kultureller Inhalte in allen Schritten der künstlerischen Wertschöpfungskette/Lebenszyklus, also von der Idee bzw. der Schöpfung, der Produktion, der Verbreitung und des Vertriebs, bis zum Zugang. Das impliziert einen reichen und ausgewogenen Austausch an kulturellen Gütern und Dienstleistungen unterschiedlichster Herkunft auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu ermöglichen – ganz unabhängig davon, welche Technologien dabei zum Einsatz kommen. Eine Vielfalt kultureller Ausdrucksformen im digitalen Umfeld zu erreichen heißt folglich, die digitalen kulturellen Inhalte, die geschaffen, produziert, veröffentlicht und effektiv für KonsumentInnen zugänglich sind, sind kulturell vielfältig.

Die UNESCO, als UN-Sonderorganisation für Kultur, will nicht nur die internationale kulturelle Zusammenarbeit fördern, sondern auch Standards und Normen definieren.

Das Aufgreifen des Themas „kulturelle Vielfalt online“ impliziert, dass Handlungsbedarf besteht. Ist dem so?

Ja, es besteht definitiv ein Handlungsbedarf. Um die Vielfalt an kulturellen Ausdrucksformen zu garantieren, sei es im digitalen Umfeld oder anderswo, braucht es eines aktiven Engagements des Staates und der Zivilgesellschaft. Es hat sich gezeigt, dass der Markt an kulturellen Gütern und Dienstleistungen alleine nicht ein vielfältiges kulturelles Angebot gewährleistet. Das erklärt, warum etliche/unterschiedlichste Staaten es für wichtig halten, Kulturpolitiken zu ergreifen, die sicherstellen sollen, dass nationale Kulturprodukte am Markt verfügbar sind, nicht nur wegen ihrer ökonomischen Wichtigkeit, sondern vor allem und insbesondere wegen ihrer kulturellen Natur und Bedeutung als Träger von Identitäten, Werten und Bedeutungen.

Die frappierenden Ungleichgewichte im Markt kultureller Güter und Dienstleistungen der letzten Jahrzehnte haben zur Ausverhandlung und Verabschiedung der Konvention geführt. Sie legitimiert nationale Kulturpolitik und Maßnahmen und ermutigt zur internationalen Kooperation im kulturellen Bereich, mit einer Betonung auf Entwicklungsthemen. Sie anerkennt ebenso die „fundamentale Rolle der Zivilgesellschaft“ in diesen Bereichen.

Die Konvention legitimiert und fordert ein aktives Handeln des Staates – und der Zivilgesellschaft – um bei Bedarf Ungleichgewichten

entgegenzusteuern. Was heißt das, übertragen auf den digitalen Bereich?

Digitale Technologien erfordern unterschiedliche Handlungsschritte um einen ausgewogenen Austausch und eine ausgewogene Interaktion von Kulturen zu fördern. Aber die grundsätzliche Logik, wie soeben geschildert, bleibt auch in diesem neuen Kontext die gleiche. Während digitale Technologien zunehmend das kulturelle Schaffen und die Produktion erleichtern, und mit dem Internet steht theoretisch eine unbegrenzte Vielfalt an kulturellen Inhalten zur Verfügung, ist es nach wie vor sehr schwierig auch die Verbreitung und Sichtbarkeit eines vielfältigen Kulturangebots im digitalen Markt sicherzustellen.

Ganz konkret: gibt es Beispiele für Entwicklungen, die zu einem einseitigen Angebot im digitalen Umfeld führen bzw. führen könnten?

„Netzgiganten“ wie Google, Apple, Facebook, Amazon (GAFA) und Netflix sind neue, einflussreiche intermediäre

„Die UNESCO Konvention bezieht sich auf Vielfalt im Angebot kultureller Inhalte in allen Schritten der künstlerischen Wertschöpfungskette – also von der Idee der Produktion, der Verbreitung und des Vertriebs bis zum Zugang.“

Akteure geworden. Sie definieren letztendlich die Kriterien, die entscheiden, welche digitalen Inhalte verbreitet und veröffentlicht werden und damit letztlich auch eine Chance auf Sichtbarkeit bei den KonsumentInnen haben. Darüber hinaus hängt die optimale Nutzung der digitalen Technologien durch das Publikum nach wie vor, in vielen Ländern, von signifikanten Investitionen in die Infrastruktur sowie in Bildungspolitiken und Capacity Building Programmen ab, die eine breite, vielfältige Teilhabe am kulturellen Leben ermöglichen – sowohl im Hinblick auf die Schaffung/Produktion als auch hinsichtlich der Teilhabe und des Zugangs.

Apropos Netzgiganten und das Internet: Staatliche Regulierung des Internets ist nicht nur hoch umstritten, sondern stößt auch schnell an seine Grenzen – in praktischer wie rechtlicher Hinsicht. Welchen Handlungsspielraum haben Staaten, um effektiv Politik im digitalen Kontext umzusetzen?

Aus einer rechtlichen Perspektive und kurz zusammengefasst: Der Handlungsspielraum für Staaten, Maßnahmen zu Gunsten der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen im Sinne der Konvention zu ergreifen und weiterzuführen, ist wesentlich dadurch bestimmt, welche Verpflichtungen sie bereits in internationalen Handelsverhandlungen (z.B. im Rahmen der Welthandelsorganisation) sowie regional oder bilateral (z.B. jüngste Abkommen der Europäischen Union mit CARIFORUM Staaten oder Kanada) eingegangen sind. Fakt ist, dass Verpflichtungen zur Handelsliberalisierung im Kultursektor Staaten davon abhalten können, diskriminierende Politiken zu Gunsten der nationalen Kulturproduktion (z.B. Quoten oder Förderungen für die nationale Filmproduktion) zu ergreifen oder Vorzugsbehandlungen für bestimmte Länder (z.B. Koproduktionsabkommen im Filmbereich) zu etablieren.

Handelsabkommen definieren also, welche Politiken und Maßnahmen zukünftig noch zur Förderung von Kultur möglich sind, auch im digitalen Umfeld?

Ja. Aus diesem Grund hat die Europäische Union stets, wenn sie internationale Handelsabkommen ausgehandelt hat, die sogenannten audiovisuellen Dienste aus den Liberalisierungsverpflichtungen ausgeklammert – und zwar unabhängig von den technologischen Mittel, die für die Zurverfügungstellung dieser Dienste verwendet werden. Durch eine derartige „l'exception culturelle“ in Handelsabkommen hat die EU den besonderen Charakter audiovisueller Dienste gegenüber anderen handelbaren Dienstleistungen bestätigt und den Handlungsspielraum für ihre Mitgliedstaaten in diesem Sektor bewahrt.

Also ist die Ausnahme für audiovisuellen Dienste, also das Credo „keine Verhandlungen über jedwede Liberalisierung im Bereich Film, TV und Radio“, ausreichend?

Der digitale Kontext verkompliziert die Sache. Erstens kämpfen Staaten noch immer damit, dieses neue und extrem dynamische Umfeld zu verstehen – um weiterhin angemessene Kulturpolitiken ergreifen zu können. Zweitens, lassen diese neuen, sich verändernden Realitäten Zweifel aufkommen, wie damit in Handelsabkommen umzugehen ist. Welche Sektoren sollen von Handelsabkommen ausgeklammert sein, um den nationalen Handlungsspielraum zu wahren, angesichts der neuen digitalen Produkte in einem zunehmend konvergenten und verflochtenen Wirtschaftszweig? Was ist beispielsweise mit Mobiltelefonherstellern und -betreibern oder Internet Providern, die kulturelle Inhalte als Teil ihrer Produkt- und Dienstpalette KonsumentInnen anbieten?

„Fakt ist, dass Verpflichtungen zur Handelsliberalisierung im Kultursektor Staaten davon abhalten können, diskriminierende Politiken zu Gunsten der nationalen Kulturproduktion zu ergreifen.“

Ein aktuell viel diskutiertes Beispiel von Handelsabkommen ist TTIP. Sind audiovisuelle Dienste Teil dieser Verhandlungen?

Im Juni 2013 haben sich die EU Mitgliedstaaten auf eine Ausnahme der audiovisuellen Dienstleistungen aus dem Verhandlungsmandat der Europäischen Kommission für die Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft mit den Vereinigten Staaten, kurz TTIP genannt, geeinigt. Ohne den einstimmigen Beschluss der Mitgliedstaaten, diesen im Laufe der Verhandlungen wieder zu ändern, dürfen keine Liberalisierungsverpflichtungen in diesem Sektor eingegangen werden – und es der EU weiterhin freistehen sollte, kulturpolitische Maßnahmen und Politiken in diesem Bereich zu ergreifen.

Es gibt somit keinen Grund für Beunruhigung? Film, TV und Radio – sei es „analog“ oder online wird nicht von TTIP berührt sein?

Vorsicht bleibt geboten, um sicherzustellen, dass andere Sektoren, die sich auf kulturelle Güter und Dienstleistungen auswirken, insbesondere jene, die die sogenannte digitale Zurverfügungstellung betreffen, nicht auch liberalisiert werden. Das betrifft zum Beispiel den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien. Die EU und die USA haben im April 2011 im Rahmen des Transatlantischen Handelsausschusses „Handelsprinzipien für Informations- und Kommunikationsdienstleistungen“ unterzeichnet. Das zielte auf die Etablierung handelsbezogener Prinzipien zur Unterstützung der Entwicklung der internationalen Technologiennetze und -dienstleistungen ab. Diese Prinzipien verklären nicht nur die traditionelle Unterscheidung, die von der EU zwischen „Inhalte-Diensten“ und „Übertragungsdiensten“ getroffen wurde, sondern sind auch geeignet, sich massiv auf den Marktzugang auszuwirken.

Ein weiterer Aspekt, der Aufmerksamkeit bedarf, ist der elektronische Handel („eCommerce“). In den jüngsten Handelsabkommen haben die USA es geschafft, die Kategorie „digitaler Produkte“ einzuführen, die Gegenstand von Liberalisierungen ist – ohne damit die Vorbehalte der Handelspartner hinsichtlich traditioneller audiovisueller Dienste in Frage zu stellen. Die vorhin erwähnte Schwierigkeit, die Implikationen der digitalen Realität vollständig zu verstehen und darauf zu reagieren, die geeigneten Politiken für eine Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in diesem Umfeld zu identifizieren, erfordern höchste Vorsicht von den EU-Mitgliedstaaten, wenn sie ihren kulturpolitischen Handlungsspielraum wahren möchten.

Wie spielt hier die UNESCO-Konvention hinein? Die Konvention anerkennt ja das Recht von Staaten auf Kulturpolitik – auch im digitalen Umfeld. Wenn Staaten Liberalisierungsverpflichtungen in diesem Sektor im Rahmen von Handelsabkommen eingehen, beschneiden bzw. verzichten

sie auf dieses Recht. Kann die Konvention in dieser Hinsicht eine Wirkung entfalten?

Die Konvention verpflichtet Staaten nicht kulturelle Sektoren aus ihren Handelsabkommen auszunehmen und kann auch früher eingegangene Handelsverpflichtungen nicht ändern. Aber sie bietet politisch eine Berufungsgrundlage für zukünftige Verhandlungen, wenn eine Verhandlungsseite beschließt, den kulturpolitischen Handlungsspielraum bestmöglich absichern zu wollen. Das ist im digitalen Kontext umso mehr von Bedeutung, insbesondere um die notwendige Flexibilität und Geschwindigkeit für neue Politiken und Maßnahmen in einem sich kontinuierlich ändernden Umfeld zu wahren. Die technologischen Entwicklungen erfordern daher größte Wachsamkeit von den Vertragsstaaten der Konvention bei der Verhandlung von Handelsverpflichtungen.

Wie eingangs bereits erwähnt, wird auf UNESCO-Ebene aktuell über die Förderung der kulturellen Vielfalt online diskutiert. Was kann „die UNESCO“ in diesem Zusammenhang tun? Welche Rolle spielt die UNESCO dabei?

Die UNESCO spielt eine grundlegende Rolle bei der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen im digitalen Kontext. Bemühungen in diese Richtung sind in den letzten Jahren offenkundig, unter anderem im Rahmen der Arbeit und Diskussionen, die zur Entscheidung der Vertragsstaatenkonferenz (der Konvention) im Juni 2015 geführt haben, spezifische Durchführungsrichtlinien zur Stärkung der Umsetzung der Konvention im digitalen Umfeld vorzubereiten.

Nichtsdestotrotz wird die Annahme von Durchführungsrichtlinien alleine nicht die Herausforderungen der Umsetzung der Konvention im digitalen Umfeld lösen. Es wird nach wie vor einen starken politischen Willen der Vertragsstaaten und eines aktiven Engagements der Zivilgesellschaft brauchen. Die UNESCO kann, unter anderem durch folgende Maßnahmen dazu beitragen:

- Bewusstseinsbildung für die Konvention und ihre Technologieneutralität;
- Klarstellung des Gegenstands und der

Zielsetzungen der Konvention gegenüber anderen UNESCO-Konventionen;

- Diskussionen, Studien und das Verständnis für die neue Realität, die neue Technologien schaffen, zu fördern;
- Identifikation erfolgreicher kulturpolitischer Maßnahmen und Politik, sowie von Best Practices von Regierungen und der Zivilgesellschaft, die auf die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen im digitalen Markt abzielen;
- Ermutigung der Vertragsstaaten der Konvention, so detailliert wie möglich nationale Strategien und Fahrpläne zu formulieren, um die Umsetzung der Konvention im digitalen Kontext voranzutreiben;
- die Debatten zwischen den Vertragsstaaten der Konvention über die Besonderheit kultureller Güter und Dienstleistungen (inklusive jener, die elektronisch bereit gestellt werden) in internationalen Handelsabkommen zu stärken;
- die Vertragsstaaten zu mehr Koordination auf nationaler Ebene zu ermutigen – mehr Koordination zwischen den für die Kreativwirtschaft relevanten Regierungsstellen und -ministerien, als auch allgemeiner, zwischen jenen, die national nachhaltige Entwicklungsthemen behandeln;
- enge Zusammenarbeit der UNESCO mit anderen internationalen Organisationen, deren Arbeit sich auf das Angebot kultureller digitaler Inhalte auswirkt; und allgemein mehr Förderung der Koordinierung und Kohärenz zwischen internationalen Organisationen, die sich mit unterschiedlichen Facetten nachhaltiger Entwicklung befassen, um mehr Anschlussfähigkeit und Effizienz der Arbeit der UNESCO zu gewährleisten.

Das Gespräch führte Yvonne Gimpel (Österreichische UNESCO-Kommission) in Englisch.



© R.Hanania

DR. LILIAN RICHIERI HANANIA ist Rechtsanwältin und Konsultantin im internationalen Kulturrecht und internationalem Wirtschaftsrecht. Sie hat einen PhD-Abschluss in internationalem Recht der Universität Paris 1 –Panthéon-Sorbonne (2007). Sie ist Wissenschaftlerin am CEST (Centro de Estudos Sociedade e Tecnologia), Universität Sao Paulo – USP), als auch wissenschaftliche Mitarbeiterin bei IREDIES (Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne, Universität Paris 1) und bei CUREJ (Centre universitaire rouennais d'études juridiques, Universität von Rouen).

Veröffentlichungen

- L. Richieri Hanania (2009) "Diversité culturelle et droit international du commerce", CERIC, Paris, La Documentation française, 480 p.
- L. Richieri Hanania (2012) "Cultural Diversity and Regional Trade Agreements: The European Union Experience with Cultural Cooperation Frameworks", *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, vol. VII, n. 2, Sept. 2012, pp. 423-456, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2087639.
- L. Richieri Hanania (2015) "The UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions as a Coordination Framework to promote Regulatory Coherence in the Creative Economy", *The International Journal of Cultural Policy*, DOI: 10.1080/10286632.2015.1025068, pp. 1-20.
- L. Richieri Hanania (2015) "Le débat commerce-culture à l'ère numérique : quelle application pour la Convention de l'UNESCO sur la diversité des expressions culturelles au sein de l'économie créative?", 29 avril 2015, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2600647.
- L. Richieri Hanania (ed. & dir.) (2014) "Cultural Diversity in International Law: The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions", London/New York, Routledge, 320 p.
- L. Richieri Hanania and H. Ruiz Fabri (2014) "European Media Policy and Cultural Diversity at the International Level: the EU's role in Fostering the Implementation of the 2005 UNESCO Convention", in K. Donders, C. Pauwels, and J. Loisen (ed.), "The Palgrave Handbook on European Media Policy", Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 493-508.