

Die Bedeutung der WTO für die audiovisuelle Politik

→ Von GATT zu GATS und darüber hinaus

Von Caroline Pauwels und Jan Loisen*

Audivisueller Sektor traditionell schwieriges Thema in der WTO

Im November 2001 gaben die 143 Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) auf ihrem Treffen in Doha (Katar) ihre Zustimmung für eine neue Verhandlungsrunde mit dem Ziel der weiteren Liberalisierung des Welthandels mit Gütern und Dienstleistungen. In der vorangegangenen Verhandlungsrunde (auch Uruguay-Runde genannt) war erstmals auch der audiovisuelle Sektor in den allgemeinen Liberalisierungsrahmen einbezogen worden. Basierend auf dem in Doha verabschiedeten Arbeitsplan schreitet nunmehr die Liberalisierung des Dienstleistungssektors voran. Doch wie bereits zehn Jahre zuvor, war auch in Doha der audiovisuelle Sektor eines der schwierigsten Themen der Verhandlungen. Vor dem Hintergrund der noch nicht abgeschlossenen Doha-Runde versucht der vorliegende Artikel, die möglichen Auswirkungen der weltweiten Liberalisierungsbemühungen im Rahmen der WTO auf den audiovisuellen Sektor zu skizzieren.

Komplexes Interessengeflecht, weitere Entwicklung kaum vorhersagbar

Die folgende Analyse umfasst mehrere Aspekte: Die Interaktionen und Spannungen zwischen den beteiligten Parteien; die aus der vorangegangenen Verhandlungsrunde übernommenen Streitpunkte, die auch die Debatten in der Zukunft beherrschen werden; schließlich und nicht zuletzt auch die unterschiedlichen politischen Leitlinien und Ziele, die sich gerade im Zusammenhang mit dem audiovisuellen Bereich bei den WTO-Verhandlungen gegenüberstehen. Gegenwärtig scheint es unmöglich vorherzusagen, wie bei dem hoch komplexen Interessengeflecht und den Kräfteverhältnissen zwischen den beteiligten Institutionen und Ländern das Endergebnis aussehen wird. Es erscheint zur Zeit beides möglich, dass die Verhandlungen einer weiteren Liberalisierung auch im Medienbereich das Tor öffnen oder dass es weiterhin bestimmte Restriktionen auf der Basis kulturpolitischer Ziele geben wird. Es kann sich allerdings auch herausstellen, dass sich im Zuge der Diskussionen ein dritter Weg herausbildet, der sowohl die ökonomischen als auch kulturellen Aspekte des audiovisuellen Bereichs berücksichtigt und damit versucht, die Interessengegensätze der beteiligten Parteien zu überwinden.

Die Vorgeschichte: Von GATT zu GATS

USA streben seit langem Liberalisierung der Film- und Fernsehindustrie an

Um die gegenwärtigen Probleme und Auseinandersetzungen in den WTO-Verhandlungen besser verstehen zu können, erscheint es notwendig, einen Blick auf die Vorgeschichte zu werfen. Seit dem

Beginn der internationalen Verhandlungen über den Welthandel im Jahre 1947, die seitdem unter dem Titel GATT, General Agreement on Tariffs and Trade („Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen“), firmieren, hatten die USA auch eine Liberalisierung im audiovisuellen Sektor im Blick. Die Förder- und Schutzmaßnahmen, die später in der Europäischen Gemeinschaft und anderen Teilen der Welt eingesetzt wurden, um die nationale Film- und Fernsehwirtschaft zu stützen, wurden von den USA stets als illegitime Einschränkung des freien Handels und als Angriff auf ihre Filmindustrie angesehen. Die USA besitzen eine gänzlich andere Tradition im Umgang mit kulturellen Gütern und der Kulturpolitik. (1) Für die USA ist Kultur zunächst einmal eine Ware wie jede andere, und GATT wurde von Beginn an als Instrument betrachtet, um die protektionistische Kulturpolitik in anderen Teilen der Welt, zu Anfang vor allem Filmquoten, zu bekämpfen. Während für die USA die Öffnung der Märkte für die Produkte ihrer Filmindustrie im Mittelpunkt stand, verweigerte sich Europa (und hier insbesondere Frankreich) diesem Liberalisierungsansatz. Vor allem mit kulturellen Argumenten, aber gleichzeitig auch im Bewusstsein der relativen ökonomischen Schwäche der europäischen Film- und Fernsehindustrie, vertrat und vertritt die Europäische Union den Standpunkt, dass kulturpolitisch motivierte Subventionen und Unterstützungsmaßnahmen legitim seien und verteidigt werden müssten. In den ersten Jahrzehnten von GATT war diese Position noch relativ leicht zu halten, da sich das Mandat von GATT ausschließlich auf die Liberalisierung im industriellen und landwirtschaftlichen Bereich bezog, aber keine Dienstleistungen umfasste.

Die achte Runde der GATT-Verhandlungen, eingeleitet im Jahr 1986 in Punta del Este, Uruguay (seitdem Uruguay-Runde genannt), signalisierte jedoch einen Wandel in der Position der audiovisuellen Industrie im Welthandel. Sowohl die USA als auch Europa hatten damals ein Interesse daran, allerdings von unterschiedlichen Ausgangspunkten, auch den Dienstleistungssektor grundsätzlich in die Liberalisierung des Welthandels mit einzubeziehen. Das Resultat war GATS, General Agreement on Trade in Services („Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen“), die internationale Vereinbarung über die Öffnung der Dienstleistungsmärkte. Nicht überraschend bestanden die USA sofort darauf, auch den audiovisuellen Sektor in GATS einzubeziehen. Die Europäer standen diesem Ansinnen ablehnend gegenüber, konnten es aber schwerlich ganz zurückweisen, da die Europäische Gemeinschaft in den 1980er Jahren selbst begonnen hatte, den Film- und Fernsehsektor zu liberalisieren (beispielsweise mit Hilfe der EU-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“). Die Aufnahme des audiovisuellen Sektors in die Verhandlungsmasse von GATS war daher von

Uruguay-Runde von GATT führte zu Einbeziehung der Dienstleistungen

* SMIT-Universität Brüssel.

den Europäern nicht zu blockieren. Es gelang ihnen unter Führung Frankreichs zwar, eine völlige Öffnung des audiovisuellen Sektors in der Uruguay-Runde zu verhindern, doch letzten Endes bedeutete dies einen Kompromiss mit der Konsequenz, dass nunmehr auch der Film- und Fernsehmarkt grundsätzlich unter die Liberalisierungsdynamik von GATS fällt. Die Frage ist lediglich, wie und in welcher Geschwindigkeit dies zu konkreten Konsequenzen für den audiovisuellen Sektor führt. Dies ist einer der Hauptaspekte der gegenwärtig laufenden Doha-Runde.

Weitere internationale Abkommen

Neben GATT (für Waren) und GATS (für Dienstleistungen) sind seit der Uruguay-Runde noch andere Verhandlungen und Strukturen in Gang gesetzt worden, so vor allem TRIPs, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights („Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums“), die Verhandlungen zur Liberalisierung im Bereich des Urheberrechts, und DSB, Dispute Settlement Body, das Schiedsgericht der WTO. In diesem nunmehr deutlich erweiterten Kontext der Liberalisierung des Welthandels entstehen an vielen Stellen Möglichkeiten, die vor allem von den USA erwünschte Liberalisierung des audiovisuellen Sektors zu betreiben, auch außerhalb der GATS-Verhandlungen. Dies hat auch damit zu tun, dass üblicherweise in der WTO so genannte Package Deals eine Rolle spielen, bei denen umstrittene Aspekte aus verschiedenen Wirtschaftsbereichen zu einem Kompromisspaket zusammengeschnürt werden. Um etwa die Liberalisierungswünsche von Verhandlungspartnern in einem Bereich (beispielsweise im audiovisuellen Sektor) abzuwehren, werden Konzessionen in einem anderen Bereich (beispielsweise im Bereich des Seeverkehrs) angeboten. Durch diese Package Deals wird die Dynamik des gesamten Liberalisierungsprozesses am Leben erhalten.

Grundlegender Konflikt zwischen Kulturpolitik und Ökonomie

Die audiovisuelle Politik im Kontext der WTO

Das Eindringen der WTO in den audiovisuellen Bereich und in die Kulturpolitik allgemein ist in gewisser Weise symptomatisch für die Veränderungen in der Medienpolitik seit den 1980er Jahren. Nicht nur in Europa haben technologische Entwicklungen, die Internationalisierung der Märkte und der soziokulturelle Wandel dramatische Veränderungen der Rahmenbedingungen für Medienpolitik mit sich gebracht. Während die langfristigen Konsequenzen der Deregulierung und Liberalisierung der Medienmärkte in vielen Teilen der Welt noch längst nicht in ihrer Ganzheit erfassbar sind, zeigt eine Analyse der audiovisuellen Politik im Zusammenhang mit der WTO bereits einige zentrale Spannungspunkte auf. Grundlegend ist beispielsweise der Konflikt zwischen Kultur und Ökonomie; zweitens der Wandel von sektorspezifischer zu sektorübergreifender Politik; drittens schließlich

der Übergang von primär national orientierter zu transnationaler oder sogar global organisierter Medienpolitik.

Wie bereits oben erwähnt, speist sich der zum Teil heftige Konflikt zwischen den Befürwortern einer totalen Liberalisierung des Mediensektors, angeführt durch die USA, und den Befürwortern einer protektionistischen Politik im audiovisuellen Bereich (Europäische Union unter Führung Frankreichs sowie Kanada) aus der grundsätzlich unterschiedlichen Beurteilung des Verhältnisses von Kultur und Markt. Die USA leiten ihre Argumentation von der Überzeugung ab, dass die Bedeutung der kulturellen Güter vor allem von der Bewertung ihres Inhalts am Markt abhängt. (2) Aus dieser Perspektive sind staatliche Maßnahmen zur Stützung bestimmter Bereiche der Kultur inklusive der Medien lediglich ein Ausdruck einer überholten protektionistischen und paternalistischen Politik, die am Ende den Konsumenten eine echte Wahlfreiheit vorenthält und sie bevormundet.

Die entgegengesetzte Position, am vehementesten vorgetragen von Frankreich und Kanada, sieht das Konzept „Kultur als Ware“ als für die Gesellschaft schädlich an, da der Wert der Kultur weit über den Markt hinausreicht. Kulturpolitik, die auch bis zu einem gewissen Grade protektionistische Maßnahmen beinhaltet, rechtfertigt sich unter anderem damit, dass eine möglichst große kulturelle Vielfalt auch eine notwendige Grundlage dafür sei, dass die Bürger am demokratischen System teilhaben können. Die Regulierung speziell des audiovisuellen Sektors legitimiert sich aus dieser Perspektive vor allem auch aus den Gemeinwohlaspekten. Sie manifestiert sich beispielsweise in dem Gewicht, das der Beibehaltung eines starken und kreativen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems beigemessen wird. Auf der Ebene der WTO-Verhandlungen wird diese Argumentation häufig zugespitzt auf das Recht und die Verpflichtung, die eigene Kultur zu schützen und die einheimische Kulturindustrie im Wettbewerb mit globalen, sprich vor allem US-amerikanischen, Konzernen zu stärken.

In der Realität finden sich weder der Ansatz der USA noch der Europas und Kanadas in reiner Form. In Europa wurden nicht selten kulturelle Argumente vorgebracht, um nationale ökonomische Interessen zu verteidigen. In den USA gelten, trotz aller Liberalisierungsrhetorik, nach wie vor vergleichsweise strenge Grenzen für das Eigentum von Ausländern an einheimischen Medien. Es erscheint daher unumgänglich, dass für eine konstruktive Debatte im Rahmen der WTO von beiden Seiten der „Doppelcharakter“ des audiovisuellen Sektors als zugleich Träger der Kultur und zunehmend wichtiger Markt anerkannt wird. Auf der einen Seite profitiert nämlich der audiovisuelle Sektor ohne Zweifel sowohl kulturell als auch ökonomisch vom internationalen Austausch und freien Handel. Kulturen werden zudem durch den Austausch bereichert, nicht durch Isolation voneinander. Ökonomisch gesehen, und dies hat gerade das

USA: Kultur ist in erster Linie eine Ware

Gegenkonzept: Wert der Kultur geht über den Markt hinaus

„Doppelcharakter“ des audiovisuellen Sektors

amerikanische Beispiel überdeutlich bewiesen, kann der Kultursektor eine reiche Quelle des Wohlstands, des Wachstums und der Beschäftigung sein, eine Tatsache, der auch und gerade die Europäische Union in einer Vielzahl von Initiativen in den letzten Jahren Rechnung getragen hat.

Besonderheiten der Medienmärkte und der audiovisuellen Industrie

Andererseits ist der rein ökonomische Ansatz zur Bewertung der Kultur im Allgemeinen und des audiovisuellen Bereichs im Speziellen von einer Reihe dysfunktionaler Aspekte gekennzeichnet. Vielfach wird in der Literatur auf die Ausnahmeposition des Mediensektors im gesamten ökonomischen System hingewiesen. (3) Die Besonderheiten des audiovisuellen Sektors lassen sich in mehreren Stichworten beschreiben: Der kollektive Aspekt der Nutzung audiovisueller Produkte, die sowohl positive als auch negative Externalitäten produzieren können; der beschäftigungsintensive kreative Anteil der Medienproduktion, der hohe Kosten und einen permanenten Druck im Hinblick auf Innovation erzeugt; die spezifische Form der Konsumption von Medienprodukten; die Schwierigkeit, Skaleneffekte zu erzielen, sowie ein vergleichsweise schlecht funktionierender Preismechanismus – alle diese Elemente sind signifikant für die Struktur der audiovisuellen Industrie. Außerdem typisch für diese Industrie sind ein relativ hohes Risiko der Produktion, die strategische Bedeutung des Distributionsbereichs für die Gewinnerzielung und schließlich die Tendenz zur Bildung oligopolistischer Märkte, die durch gleichzeitig stattfindende horizontale, vertikale und transnationale Konzentrationsprozesse verstärkt wird. (4) Eine Konsequenz dieser Spezifika der Medienmärkte war der besonders von der UNESCO in den 1960er Jahren kritisierte „one-way-flow“ von Medienprodukten von der nördlichen Hemisphäre in den Süden. Auch das enorme Handelsdefizit im audiovisuellen Bereich von Europa gegenüber den USA, welches von rund 2,5 Mrd Euro im Jahr 1990 auf 8 Mrd Euro im Jahr 2000 gestiegen ist (5), sowie die ungleichen Handelsbeziehungen zwischen kleineren und größeren Ländern innerhalb Europas lassen sich mit diesen Zusammenhängen erklären. Mit anderen Worten, wesentliche Abweichungen der Medienmärkte von anderen Märkten führen dazu, dass manche Marktteilnehmer in einer stärkeren Position sind als andere. Vom kulturpolitischen Standpunkt aus gesehen ist es daher stark angreifbar zu behaupten, dass alleine freizügiger Handel mit Kulturgütern am besten dazu geeignet sei, die Wünsche und Bedürfnisse der verschiedenen Publika zu erfüllen. Auch aus ökonomischer Sicht lassen die spezifischen Schwächen der Medienmärkte erwarten, dass Ineffizienzen entstehen, die sowohl das kulturelle Gemeinwohlinteresse als auch das Interesse der Verbraucher gefährden.

Von der sektorspezifischen zur sektorübergreifenden Medienpolitik

Technische Entwicklung fördert Annäherung der Regelungsbereiche

Bis in die 1980er Jahre hinein bestand Kommunikationspolitik aus einer Reihe paralleler Regelungen für Kommunikationsbereiche, die sich durch technische Infrastruktur, Verbreitungsart und Inhalte voneinander unterschieden. Im Zuge der oben

bereits erwähnten technischen und ökonomischen Konvergenz im gesamten Kommunikationssektor ist auch eine zunehmende Konvergenz der Kommunikationspolitik zu erkennen. Dies führt dazu, dass neben GATS auch eine Reihe anderer mehr oder weniger mit der WTO im Zusammenhang stehender internationaler Übereinkommen für den audiovisuellen Sektor relevant werden. Hierzu gehören unter anderem auch die internationale Vereinbarung zu den Urheberrechten (TRIPs), die Übereinkommen im Telekommunikationsbereich sowie bevorstehende Verhandlungen über Investitionen, Wettbewerb und staatliche Subventionen.

An erster Stelle in der Relevanz für die Medienindustrie steht allerdings ohne Zweifel bisher die GATS-Vereinbarung. Mit ihrer Unterschrift unter GATS unterwerfen sich die Unterzeichnerstaaten dem Prinzip der „universal coverage“, das heißt, das Übereinkommen ist grundsätzlich in allen Dienstleistungssektoren gültig (Art. I.3b). Solange es keine spezifischen Vereinbarungen über den kulturellen Status audiovisueller Dienstleistungen gibt, fällt dieser Bereich – und alle Maßnahmen, die sich auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene, sei es im öffentlich-rechtlichen oder privaten Bereich, auf diesen Sektor beziehen – damit ebenfalls unter die Mechanismen und Prinzipien der GATS-Vereinbarung.

Die Europäische Union versuchte in der Uruguay-Runde vergeblich, eine „exception culturelle“, eine generelle Ausnahme für Kultur innerhalb des GATS-Systems durchzusetzen, sie macht aber seitdem intensiv Gebrauch von einigen Einschränkungen, die GATS erlaubt. Die EU ist bisher, wie übrigens auch die Mehrzahl der anderen an den GATS-Verhandlungen beteiligten Länder, noch keinerlei Verpflichtungen eingegangen, was die Liberalisierung des Marktzugangs und der nationalen Regelungen im audiovisuellen Bereich betrifft. Gleichzeitig hat Europa dagegen eine ganze Reihe von Ausnahmen zum Grundsatz der Meistbegünstigung (Art. II) beantragt. Der Grundsatz der Meistbegünstigung besagt, dass Vorteile, die einem Handelspartner gewährt werden, unverzüglich und ohne besondere Bedingungen auch für alle anderen Partner im Rahmen der WTO gelten müssen. Ausnahmen hiervon müssen für einzelne Sektoren genau festgelegt werden, gut begründet sein und sind auf zehn Jahre befristet. Ausnahmeregelungen sollen in der Regel nach fünf Jahren überprüft werden. Die Europäische Union hat diese komplizierte Regelung in verschiedener Weise für den audiovisuellen Bereich genutzt. Kulturpolitisch begründet hat die EU eine Liste von Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip vorgelegt.

Der Einfluss der WTO kann auch in anderen Feldern nachgewiesen werden, beispielsweise beim Urheberrecht. Dies berührt direkt oder indirekt

GATS mit „universal coverage“ für alle Dienstleistungssektoren

EU konnte keine Ausnahmeregelung für Kultur durchsetzen

Einfluss der WTO auch auf das Urheberrecht

auch die Medienwirtschaft. Das internationale Abkommen TRIPs (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) enthält zunächst eine Reihe von Verbesserungen aus Sicht der Autoren, beispielsweise durch die Anerkennung der so genannten Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken in der Literatur und Kunst. Die WTO ist dabei im Vergleich zur World Intellectual Property Organization (WIPO) in einer günstigeren Position, um gegebenenfalls Sanktionen auszusprechen und die relevanten Rechtsinstrumente rasch anzupassen, beispielsweise bei Veränderungen der technischen Grundlagen. Ebenso wichtig sind allerdings, insbesondere aus der Perspektive der Kulturpolitik, die Fehlstellen im TRIPs-Abkommen. Auf Drängen der USA sind etwa die Unterzeichner von TRIPs nicht an den Artikel der Berner Übereinkunft gebunden, der die Urheberschaft des Autors an seinem Werk schützt. Dieses in der europäischen Tradition des „droit d’auteur“ zentrale Element des Urheberrechts ist in der angelsächsischen Tradition des „common law“ nicht enthalten. Dort hat das Interesse der ökonomischen Partei (das heißt des Produzenten oder des Verlages) Oberhand über die Interessen der kreativen Partei (das heißt des Autors oder Urhebers). Dies ist ein Hinweis darauf, dass auch das Urheberrecht mehr und mehr zum Instrument der internationalen Handelspolitik wird und damit sein kulturpolitischer Aspekt zunehmend in den Hintergrund gerät. (6)

Bislang wenig Wirkung des Übereinkommens über Investitionen

Investitionen, Wettbewerb und Subventionen sind ebenfalls Stichworte der Liberalisierung im audiovisuellen Sektor. Ihre potenzielle Wirkung ist allerdings bisher noch unklar. Ursprünglich war geplant worden, Vereinbarungen in diesen Bereichen speziell für die audiovisuelle Industrie zu treffen. Dies hat sich allerdings bisher als unpraktikabel herausgestellt, solange es nicht Teil umfangreicherer Package Deals wird. In Bezug auf Investitionen ist beispielsweise im Jahr 1998 ein von der OECD initiiertes Versuch gescheitert, eine internationale Einigung unter dem Titel Multilateral Agreement on Investment (MAI) zu treffen, auch dieses Mal wesentlich aufgrund einer kulturpolitisch-motivierten Blockade. Insbesondere befürchteten einige Länder, dass die Aufhebung sämtlicher Restriktionen auf Investitionen und Ansiedlungen ausländischer Unternehmen die kulturelle Identität eines Landes oder einer Region gefährden könnte. Das unter dem Dach der WTO ausgehandelte Abkommen Trade-Related Aspects of Investment Measures (TRIMs) hat bislang ebensowenig Wirkung gezeigt, auch wenn es grundsätzlich den audiovisuellen Sektor mit einbezieht.

Geringe Fortschritte bei globaler Wettbewerbspolitik

Der Trend zur Internationalisierung der audiovisuellen Industrie bei gleichzeitiger Dominanz durch eine relativ kleine Zahl großer Medienkonzerne

ließ jüngst auch Rufe nach einer globalisierten Wettbewerbspolitik laut werden. Wegen des starken Widerstands insbesondere der USA gegen eine solche Politik hat der Prozess jedoch nur geringen Fortschritt gezeigt, und es ist zweifelhaft, ob ein Durchbruch noch innerhalb der Doha-Runde erzielt werden kann. (7)

Schließlich berührt das Stichwort Subventionen den sensibelsten Kern der langjährigen Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern kultureller und ökonomischer Ziele unter dem Dach der WTO. Wegweisend war hier der Fall, der unter dem Namen Canada Periodicals bekannt geworden ist. Von den USA angerufen, hatte das WTO-Schiedsgericht die kanadische Regierung aufgefordert, bestimmte Steuererleichterungen und Subventionen rückgängig zu machen, die für die kanadische Zeitschriftenindustrie eingeführt worden waren, um sie im Wettbewerb gegen amerikanische Unternehmen zu stärken. Diese Subventionen verstießen, so die WTO, gegen bestimmte Artikel des GATT-Übereinkommens. Die Entscheidung des Schiedsgerichts wurde seinerzeit nicht nur dafür kritisiert, dass es faktisch alle Arten von Subventionen als illegal deklarierte, die nicht die Form einer direkten Zahlung an die Subventionsnehmer erhalten (womit unter anderen auch Steuererleichterungen und andere indirekte Zahlungen infrage gestellt werden). (8) Das Schiedsgericht stellte auch grundsätzlich das Recht der Länder in Frage, die jeweils für sie und ihre Situation als am angemessensten angesehenen Unterstützungsmaßnahmen für bestimmte Industrien einzusetzen. Die Rechtslage wird dadurch verkompliziert, dass das Schiedsgericht im Fall Canada Periodicals die Anwendung von GATT (für Güter) und GATS (für Dienstleistungen) auf bestimmte Wirtschaftsbereiche nicht einander ausschließend sehen wollte. (9)

Sensibler Bereich der Subventionen noch nicht geklärt

Durch den gesetzten Rahmen existiert im internationalen Handelsrecht noch ein weiteres Instrument zur Regelung staatlicher Subventionen und Unterstützungsmaßnahmen, das Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM), das allerdings ausschließlich auf Subventionen für Waren und Güter angewandt wird. Im Rahmen der Doha-Runde der WTO sind jedoch auch Verhandlungen über Regeln zur staatlichen Beihilfe im Dienstleistungssektor vorgesehen, die dann automatisch auch den audiovisuellen Sektor betreffen würden. Sollte dort der im Bereich der Waren und Güter bestehende Rechtsrahmen übernommen werden, könnten die in Europa traditionell üblichen Unterstützungsinstrumente zum Gegenstand von Konflikten vor dem WTO-Schiedsgericht werden. Das SCM-Abkommen unterscheidet zwischen unzulässigen (Export-)Subventionen und zulässigen Unterstützungsmaßnahmen, die entweder nicht einklagbar sind (z.B. Subventionen für Forschung und regionale Entwicklung) oder die möglicherweise einklagbar sind. Letzteres wäre nur zulässig, wenn damit die Interessen anderer Unterzeichnerstaaten nicht verletzt würden. Diese relativ breite Definition kann praktisch alle Unterstützungsin-

SCM-Abkommen nur für Waren und Güter

strumente betreffen, die die Länder zum Schutz ihrer Kulturindustrien eingesetzt haben, einschließlich der Fördermittel, die viele nationale Rundfunkunternehmen von ihren Regierungen erhalten.

Spezielle Regeln für Fördermaßnahmen im Kultursektor vorgeschlagen

Um dem entgegenzuwirken, wird unter anderem dafür plädiert, einen besonderen rechtlichen Rahmen für Subventionen und Fördermaßnahmen im kulturellen Sektor unter dem Dach der WTO zu errichten. Dies würde die Festlegung von Kriterien erfordern, so dass die Fördermaßnahmen nicht im Konflikt mit bestehenden WTO-Regelungen stünden. Am Beispiel der Filmindustrie hat Ana Herold aufgezeigt, dass die EU-Staaten in einem ersten Schritt klar machen müssten, welche Bedeutung die durchgeführte oder vorgesehene Förderungsmaßnahme im Zusammenhang des internationalen Handels hat. (10) Dies würde in einem zweiten Schritt zum Beispiel das Argument erleichtern, dass Subventionen für audiovisuelle Werke in kleineren Sprachräumen oder Kulturregionen keinen direkten Einfluss auf den internationalen Wettbewerb haben. Um eventuelle indirekte Einflüsse auf den Handel zu erfassen, wäre allerdings eine Fall-für-Fall-Untersuchung erforderlich. Auf einer nächsten Ebene müssten dann die Ziele der Fördermaßnahmen klar definiert werden. Instrumente, die offensichtlich vor allem die Wettbewerbsposition einheimischer Akteure gegenüber den Hollywood-Firmen stärken sollen, deren direkter Bezug zu nationalen kulturellen Inhalten aber weniger klar ist, würden im Rahmen der WTO eine schwächere Position einnehmen. Im kulturellen Bereich sind die Kriterien normalerweise nicht sehr scharf definiert, bis zu einem gewissen Grad können sie durchaus auch willkürlich sein, darum wäre es erforderlich, eventuelle Ausnahmen von den GATS-Regeln für Dienstleistungen im kulturellen Sektor möglichst präzise zu bezeichnen.

Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Es ist durchaus denkbar, dass diese bislang eher theoretische Diskussion auf der Ebene der WTO zukünftig auch auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seine Finanzierung bezogen werden könnte. Hierbei wären die unterschiedlichen Strukturen und Finanzierungsformen der öffentlich-rechtlichen Sender relevant. Eine ähnliche Diskussion ist ja bereits seit einiger Zeit innerhalb der Europäischen Union im Gange, wo es auch um die Frage geht, ob und wenn ja, welche Formen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als staatliche Beihilfe einzuordnen sind. Auch in der EU-Debatte wird allerdings von den Mitgliedsländern die Kompetenz der Europäischen Kommission in dieser Frage bestritten, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk – wie im so genannten Amsterdamer Protokoll festgelegt – in die Regelungskompetenz der Mitgliedsländer gehört. Ebenso wie bei der EU wäre auch in der WTO bei einer entsprechenden Diskussion zukünftig zu erwarten, dass diejenigen öffentlich-rechtlichen Systeme, deren kultureller Auftrag eindeutig definiert und deren Position im Medienwettbewerb klar profiliert ist, unter geringerem Druck stehen würden als diejenigen öffentlich-rechtlichen Organisatio-

nen, deren öffentlicher Auftrag unklarer definiert und deren Finanzierungssystem weniger transparent ist. Dies dürfte jedoch in keinem Fall dazu führen, dass im Rahmen der WTO in Zukunft nur noch jene öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten toleriert würden, die in ein kleines kulturelles Ghetto verwiesen wurden.

Ein anderer relevanter Aspekt in diesem Zusammenhang und möglicherweise mit wachsender Bedeutung für die kommenden Diskussionen über den audiovisuellen Sektor ist das Eindringen des Gedankens der so genannten Informationsgesellschaft in die WTO (über die GATS-Verhandlungen). Die steigende technische Konvergenz zwischen traditionellen und neuen, digitalen Medien erhöht auch die Zahl der Berührungspunkte zwischen Politik und Regulierung des audiovisuellen Sektors mit denen von bisher davon getrennt regulierten Dienstleistungssektoren. Dies hat zur Folge, dass die ehemals getrennten Bereiche einander zunehmend überlappen oder gegenseitig beeinflussen. Bis dahin strikt trennbare Konzepte wie audiovisuelle Dienste oder elektronischer Handel werden auf diese Weise zunehmend unklar an ihren Rändern. (11) Nach dem Patt, das in den Verhandlungen über die audiovisuelle Industrie während der Uruguay-Runde zwischen den Befürwortern und Gegnern der Liberalisierung entstanden war, ist nun zu erwarten, dass die Liberalisierungsbefürworter versuchen werden, mit Hilfe des Arguments der Konvergenz und der sich entwickelnden Informationsgesellschaft auch den audiovisuellen Sektor erneut ins Spiel zu bringen. In ähnlicher Weise wurde bereits der Telekommunikationsbereich nach harten Verhandlungen im Februar 1997 vollständig in GATS integriert. (12)

Allerdings lassen die neuen Konzepte im Zusammenhang mit dem Aufkommen der Konvergenz-Diskussion noch vieles an Klarheit zu wünschen übrig. In der Vergangenheit galt als eine Rückzugsposition der Europäer das Argument, staatliche Eingriffe seien dort legitim, wo die Verbreitung von Inhalten aus kulturellen Gründen zu schützen sei. Sobald auch der audiovisuelle Bereich als eine Form des elektronischen Waren- und Dienstleistungsaustauschs angesehen würde, geriete diese Argumentation noch mehr in die Defensive. Außerdem streben die USA an, bestimmte Produkte, die auch online bezogen werden können, als so genannte virtuelle Güter zu klassifizieren. Dadurch würden sie nicht unter GATS, sondern unter GATT fallen, wo (zumindest zur Zeit noch) erheblich strengere Anforderungen hinsichtlich der Liberalisierung gelten. Die USA stehen mit dieser Forderung nicht alleine da, auch Japan, ein anderer Handelsgegner, teilt diese Ansicht, unter anderem weil es die größten CD-Produzenten der Welt vertritt.

Technische Konvergenz wirft neue Probleme auf

USA-Forderung: Onlinevertrieb von Gütern unter GATT stellen

Artikel IV GATT erlaubt nationale Quoten im Filmsektor

Paradoxerweise sind es gerade die GATT-Vereinbarungen, die nach wie vor einen gewissen Grad von Flexibilität im Hinblick auf die Verfolgung kulturpolitischer Ziele eröffnen. Artikel IV GATT schafft beispielsweise die Möglichkeit, im Rahmen nationaler Gesetzgebung bestimmte quantitative Quoten für den Film beizubehalten. Dadurch wird es den Ländern ermöglicht, die nationale Filmindustrie zu stützen. Diese Bestimmung ist wie viele andere auch nach wie vor Gegenstand von Verhandlungen. Die USA haben diesen Artikel IV seit 1947 immer wieder auf den Verhandlungstisch gebracht, trotzdem wurde er im Jahre 1994 unverändert in die GATT-Vereinbarung übernommen. Ursprünglich für Filmquoten im Kinosektor entworfen, hat der Artikel seit den 50er Jahren etwas an Bedeutung verloren, (13) aber er hat dennoch eine besondere Vorreiterrolle gespielt. Der Artikel fungiert seitdem gleichsam als Erinnerung daran, dass es gewichtige Gründe gibt, in bestimmten Bereichen (in diesem Fall die Kulturpolitik) auch nicht-ökonomische Zielsetzungen aufrecht zu erhalten. (14) Artikel IV deckt allein den Bereich der kulturellen Güter ab (genauer den der Kinofilme), die USA bestehen auf einer möglichst engen Interpretation dieses Artikels. (15) Die ministerielle Erklärung von Doha stellt – trotz ihres Schwerpunkts auf der Harmonisierung des freien Handels und entsprechender politischer Zielvorgaben (16) – an keiner Stelle explizit allgemeinere (im Sinne kultureller Vielfalt) oder spezifische (z.B. audiovisuelle Politik) kulturelle Ansätze in Frage. Der strategische Wert des Artikels IV besteht daher darin, weiterhin ein politisches Mandat dafür offen zu halten, auch kulturelle Anliegen im Rahmen von GATT im selben Sinne zu berücksichtigen, wie dies seinerzeit bei der Einführung des Artikels beabsichtigt war. (17)

GATT: Ausnahmeregel zum Schutz nationaler Kunstschätze

Allerdings existieren im Rahmen von GATT noch weitere Bestimmungen, die diesen Ansatz unterstützen. So enthält Artikel XX GATT, analog zu Artikel XIV GATS, eine Reihe von Ausnahmen in Bezug auf die Pflicht zur Nichtdiskriminierung von Handelspartnern. Insbesondere Artikel XX(f) GATT bezieht sich dabei spezifisch auf kulturelle Produkte, indem es von der Pflicht zur Nichtdiskriminierung solche Maßnahmen ausnimmt, die dem Schutz nationaler Kunstschätze oder Güter von historischem oder archäologischem Wert dienen. Obwohl innerhalb von WTO solche Art Ausnahmen generell sehr restriktiv interpretiert werden (18) und diese genannten Artikel daher nicht automatisch auf den audiovisuellen Sektor übertragbar sind, sind sie dennoch eine grundsätzliche Anerkennung der Verbindung zwischen kulturellen Zielsetzungen und der nationalen Identität.

WTO: Nicht alle Mitglieder mit gleichem Gewicht

Wechsel der Perspektive von global nach lokal?

Auch wenn die WTO in gewisser Weise zu Recht als Symbol der Globalisierung steht, ist es ebenso klar, dass die stärksten Länder wie die USA oder

Japan oder regionale Zusammenschlüsse wie zum Beispiel die Europäische Union die Verhandlungen zumeist dominieren. In der Praxis heißt dies, dass zwar alle Mitglieder der WTO gleichermaßen de jure den Liberalisierungsprozess im Welthandel tragen, de facto jedoch nicht alle das gleiche Gewicht in die Entscheidungsprozesse einbringen. Die strategischen Positionen einzelner Nationalstaaten bleiben daher ein zentraler Punkt, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der audiovisuellen Industrie, wo nach wie vor ein großer Verhandlungsbedarf besteht. Zusammenfassend – und damit der tatsächlichen Vielfalt in der WTO nicht ganz gerecht werdend – lassen sich drei starke Interessenblöcke unterscheiden: USA/Japan, Europa/Kanada sowie die Entwicklungsländer. Einige Länder, darunter die USA und eine Anzahl von Entwicklungsländern, haben bereits schriftlich ihre Liberalisierungsforderungen formuliert, ebenso, was sie bereit sind, dafür zu geben. Die USA, Brasilien und die Schweiz haben jeweils ein Dokument vorgelegt, welches sich speziell mit dem audiovisuellen Sektor befasst. Die Positionen anderer Länder zu diesem Bereich finden sich dagegen in umfassenderen Dokumenten.

Nicht überraschend enthält der US-Vorschlag in erster Linie die Forderung an die Handelspartner, ihre Liberalisierungsbemühungen auch im audiovisuellen Sektor zu verstärken. Das Papier der USA (19) hebt zunächst die zentrale Bedeutung eines offenen und transparenten Systems hervor, in dem auch die Anliegen der kulturellen Vielfalt und kulturellen Identität anerkannt werden. Im gesamten Rest des Textes wird allerdings versucht, genau die Argumente zu entkräften, die die Befürworter der kulturellen Vielfalt in der Vergangenheit vorgebracht haben. Es wird beispielsweise hervorgehoben, dass sich in der jüngeren Vergangenheit der Charakter der audiovisuellen Güter stark verändert habe, und zwar in solchem Maße, dass die „neue“ audiovisuelle Industrie sich fundamental unterscheidet von der, die noch zu Zeiten der Uruguay-Runde der WTO existierte. Gleichzeitig wird die große Bedeutung eines liberalisierten internationalen Marktes unterstrichen, weil nur dieser in der Lage sei, die hohen Kosten wieder einzuspielen, die heutzutage mit der Produktion audiovisueller Inhalte verbunden seien. Nur hiermit, so stellen die USA fest, sei die Weiterentwicklung und das zukünftige Wachstum des audiovisuellen Sektors und der Informations- und Kommunikationsindustrie insgesamt sicherzustellen. Der Tenor des amerikanischen Vorschlags hat sich damit seit der Uruguay-Runde nicht verändert, in dem die audiovisuellen Angebote an erster Stelle als ökonomische Güter definiert wurden.

Diese Position scheint auch durch alle Vorschläge für eine Neuklassifizierung des audiovisuellen Sektors hindurch, ebenso wie durch den Versuch, das oben erwähnte Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM), das Übereinkommen über Subventionen, als ein Podium für Verhandlungen über Subventionen und Fördermaßnahmen

USA: Veränderte Bedingungen im audiovisuellen Markt ermöglichen Liberalisierung

Versuch, Regelungen aus anderen Bereichen auf audiovisuellen Sektor zu übertragen

für Dienstleistungen zu benutzen. Da die USA mit dem Ergebnis früherer GATS-Verhandlungen nicht zufrieden waren, wird nun versucht, Regelungen für andere Sektoren auf den audiovisuellen Bereich zu übertragen. Dies natürlich mit der Absicht, einen weitgehenden Liberalisierungsschub auch für die audiovisuelle Industrie zu erreichen. Da die USA mit dem Widerstand vor allem der Europäer in dieser Position rechnen können, verweisen sie darauf, dass bereits ausreichende Garantien für den Erhalt der kulturellen Komponente innerhalb des audiovisuellen Sektors erreicht worden seien — dies vor allem auch mit Hinweis auf die Artikel IV und XX(a) GATT sowie Artikel XIV(a) GATS.

Schwierige Position der Europäer in Bezug auf „virtuelle Güter“

Die USA sehen in dieser Frage wenig Bewegungsspielraum und interpretieren die vorhandenen Ausnahmen zum Prinzip des freizügigen Handels äußerst restriktiv. Beispielsweise sehen die USA nach wie vor Artikel IV GATT ausschließlich als auf den Kinofilm bezogen an und nicht auf Fernsehprogramme. Die Europäische Union auf der anderen Seite hat sich in der Vergangenheit beständig gewehrt, audiovisuelle Produkte überhaupt im Zusammenhang des GATT-Regelwerks zu behandeln. In der jüngeren Vergangenheit ist jedoch klar geworden, dass der Verhandlungsspielraum für die Europäer eng zusammenhängen wird mit Definitionen und Eingrenzungen, die in neuen Konzepten wie „virtuelle Güter“ und „virtuelle Dienstleistungen“ vorgenommen werden. Die Europäer sind sich dabei durchaus bewusst, dass Restriktionen und enge Definitionen vor allem in diesen neuen Bereichen auch eine (willkommene) Fortentwicklung des Marktes behindern können. Europa befindet sich in dieser Frage sozusagen zwischen Scylla und Charibdis.

Auch Japan für Abbau von Ausnahmen für audiovisuelle Industrie

Auch Japan, die dritte große Wirtschaftskraft im Rahmen der WTO, hat in seinen Vorschlägen für die Verhandlungsrunde über den Dienstleistungssektor Forderungen nach einem Abbau von Ausnahmeregelungen gefordert, mit direktem Bezug auf den audiovisuellen Sektor. Japan stellt dabei auch das Prinzip in Frage, das es den Ländern ermöglicht, quantitative Handelsbeschränkungen einzurichten, um die nationale kulturelle Vielfalt und den Informationszugang für die Bürger zu schützen. (20) Hier wird also ebenfalls Liberalisierung statt Protektionismus als Hauptmittel zum Erreichen der kulturellen Vielfalt gesehen, eine Position, die Japan nicht nur mit den USA, sondern auch mit einer Reihe Entwicklungsländer teilt.

EU-Haltung bisher einheitlich und un-zweideutig

Die Staaten der Europäischen Union vertreten nach wie vor eine einheitliche und unzweideutige Haltung. Die EU-Politik sieht sich dabei in voller Übereinstimmung mit den geltenden GATS-Regeln. Es wird auch nicht erwartet, dass diese Politik bei einer eventuell bevorstehenden Auseinandersetzung vor dem Schiedsgericht der WTO in Frage gestellt werden könnte. Das Ziel der EU in der gegenwärtigen Doha-Runde ist das der Erhaltung des Status quo für den audiovisuellen Sektor. Auf diese

Weise hofft die EU, ihre gegenwärtige Handelspolitik aufrechterhalten zu können, in Übereinstimmung mit Artikel 151 des Vertrages von Maastricht sowie den darin enthaltenen Fördermechanismen. Konsequenterweise hat die EU daher in der laufenden Verhandlungsrunde keinerlei Angebote zu einer Liberalisierung des audiovisuellen Sektors vorgelegt, es sollen keine weiteren Verpflichtungen eingegangen werden in Bezug auf die Öffnung des Marktzugangs. Speziell zur Frage des öffentlichen Rundfunks vertritt die Europäische Union ebenfalls einen harten Standpunkt. Diese Position wird dadurch erleichtert, dass speziell für Radio und Fernsehen als einen Subsektor innerhalb der audiovisuellen Industrie auch die anderen Partner bisher nur wenige Zugeständnisse gemacht haben. In gewisser Weise trifft dies auch für den audiovisuellen Sektor insgesamt zu. Nur wenige Mitgliedsstaaten der WTO haben Liberalisierungsangebote für den audiovisuellen Bereich gemacht. Dies deutet auf eine weit verbreitete Besorgnis hin, dass mit dem audiovisuellen Bereich auch die Kulturpolitik insgesamt ins Visier kommen könnte. Im Rahmen der bevorstehenden GATS-Verhandlungen über Fördermaßnahmen und Subventionen ist daher durchaus zu erwarten, dass bestimmte Einschränkungen im Sinne des Schutzes des audiovisuellen Sektors ausgehandelt werden könnten.

Einige wichtige Teilnehmer der internationalen Debatte um die Liberalisierung des audiovisuellen Sektors, wie zum Beispiel die UNESCO, die Europäische Rundfunkunion (EBU), die Europäische Union, aber auch Frankreich, haben zur Lösung des Dilemmas das Konzept der kulturellen Vielfalt in die Debatte eingeführt. Obwohl von den verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Akzenten versehen, versucht dieses Konzept, eine Brücke zwischen den einander gegenüberstehenden Sichtweisen der Kultur und Medienmärkte zu bauen. Auf der einen Seite erkennt das Konzept der kulturellen Vielfalt die einzigartige Position der kulturellen Güter und Dienstleistungen in der Gesellschaft an, die durch einen rein kommerziellen Ansatz nicht erfassbar sind. So fordert der Ansatz der kulturellen Vielfalt beispielsweise die Solidarität zwischen den Ländern und verschiedenen Regionen der Welt ein, um die jeweiligen Besonderheiten der Kulturproduktion zu unterstützen, statt gegenseitig die Kulturindustrien zu respektieren. Das Konzept geht aber über die Definition der Besonderheit von Kulturgütern hinaus, indem es die Einzigartigkeit eines jeden Individuums und seiner spezifischen Identität anerkennt. Es akzeptiert jedoch gleichzeitig auch die nicht-kulturellen Aspekte der Kulturproduktion. Das Konzept der kulturellen Vielfalt ermutigt die Länder darin, die Dynamik und den Wettbewerb in ihrer Kulturindustrie zu fördern.

Kulturelle Vielfalt: Neues Konzept zur Lösung des Grundkonflikts?

Hieraus ergeben sich auch vielfältige Möglichkeiten der wirtschaftspolitischen Intervention.

Kann Kulturelle Vielfalt unterschiedliche Positionen vereinbaren?

Aus strategischer Perspektive eröffnet das Konzept der kulturellen Vielfalt daher Chancen, die verschiedenen Positionen miteinander zu vereinbaren. Es ist gleichzeitig auch weniger defensiv und aggressiv als das Konzept der „kulturellen Ausnahme“ („exception culturelle“), das beispielsweise von Frankreich und Kanada zur Verteidigung ihrer Position gegenüber der USA verwendet wurde. Bisher ist es außerdem ein sehr offener Ansatz, der Platz für eine ganze Reihe von Definitionen lässt. Dies kann sich natürlich auch in einen Nachteil verwandeln, sollte das Konzept sich zu einer bloßen Hülle einander widersprechender Positionen und Argumentationen der verschiedenen Parteien entwickeln.

Skepsis bei Entwicklungsländern

Eine gewisse Zurückhaltung gegenüber dem Konzept der kulturellen Vielfalt lässt sich auch aus Teilen der Entwicklungsländer vernehmen. Dort wird es als ein typisch „westliches“ Konzept gesehen. Institutionen wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk, der im Westen als wichtiges Instrument zum Erhalt der kulturellen Vielfalt gesehen wird, haben in vielen Entwicklungsländern erheblich geringere Bedeutung, weil dort der (meistens staatliche) Rundfunk eher als Werkzeug der Herrschaft und Unterdrückung denn als Mittel der kulturellen Identität angesehen wird. Wie attraktiv der Begriff der kulturellen Vielfalt für diese Länder grundsätzlich sein mag, er erscheint ihnen häufig doch eher als ein Mittel zur Verteidigung der westlichen Kultur. Es scheint daher insgesamt die Gefahr zu bestehen, dass, je mehr die unterschiedlichen Teilnehmer der Debatte deutlich abweichende Positionen zur kulturellen Vielfalt einnehmen, diese Diskussion zunehmend leer und bedeutungslos zu werden droht. Ein klar umrissenes Konzept ist daher gefordert, das auch die Basis für einen politischen Konsens als Ergebnis einer offenen Diskussion bieten kann.

Kanada weiterhin mit eindeutig kulturpolitischer Zielsetzung

In Anknüpfung an die Diskussion über ein solches Konzept der kulturellen Vielfalt hat inzwischen Kanada innerhalb eines umfassenden Vorschlages zum gesamten Dienstleistungsbereich angeregt, dass GATS auch in Zukunft seinen Mitgliedern ermöglichen sollte, bestimmte Aspekte im Sinne nationaler politischer Zielsetzungen zu regulieren. Die Kanadier geben das eindeutige Signal, dass sie keinerlei Vereinbarungen unterschreiben werden, die ihren kulturpolitischen Spielraum einengen würden. (21)

Schweiz legt Vorschlag zur Überbrückung der Differenzen vor

Hiermit könnte eine ähnlich harte Auseinandersetzung wie bei der Uruguay-Runde bevorstehen. Damals wurden Konzessionen erst in allerletzter Minute gemacht, um das gesamte Verhandlungspaket nicht zu gefährden, welches letztlich zu der unklaren

Situation führte, die wir heute vor uns sehen. Allerdings werden auch bereits Stimmen laut, die einen anderen, konstruktiveren Ansatz fordern. Beispielsweise hat die Schweiz bereits einen Vorschlag für den audiovisuellen Bereich gezielt vorgelegt. Es wird darin abermals versucht, eine Brücke zu schlagen, indem es sowohl Teile der amerikanischen Marktlogik anerkennt als auch die Legitimität des europäischen Ansatzes. Das legitime Streben nach Profitmaximierung und größerem Wohlstand, so die Schweizer, dürfe demnach nicht auf Kosten der kulturellen Vielfalt gehen. Demokratische Gesellschaften strebten nach einem möglichst großen Pluralismus und kultureller Vielfalt in ihren Medienorganisationen. In diesem Zusammenhang verweist die Schweiz auch auf die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als besonders sensiblen Punkt in der Debatte über die Liberalisierung des audiovisuellen Marktes. Bevor diese Debatte im Detail geführt werde, sei es daher wichtig, den Status des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eindeutig festzulegen, damit die Mitgliedsstaaten auf dieser Ebene den Beitrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur nationalen Kultur festlegen und entsprechend regulieren können. (22)

Die Position der Entwicklungsländer könnte zu einem entscheidenden Punkt in der Debatte um Liberalisierung der audiovisuellen Industrie werden. Als Beispiel sei in diesem Zusammenhang ein Vorschlag Brasiliens erwähnt. Brasilien hebt das Wachstumspotenzial hervor, das in einer Liberalisierung des audiovisuellen Marktes stecken könnte. Es weist jedoch gleichzeitig auf die Bedeutung von kultureller Vielfalt und Identität hin. Neben einer Liberalisierung möchte Brasilien daher eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung haben, die die Autonomie der nationalen Regierungen über die Kulturpolitik sicherstellen. Beispielsweise fordert es Verhandlungen im Rahmen von GATS über die Rolle von Subventionen. Dies wird damit begründet, dass beispielsweise die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten vergleichsweise hohe Budgets für die Förderung ihrer Kulturindustrien zur Verfügung haben, während dies vielen Entwicklungsländern aufgrund ihrer ökonomischen Schwäche nicht möglich sei. (23)

Brasiliens Beitrag ist deshalb wichtig, weil es als führende Nation in der Gruppe der Entwicklungsländer angesehen wird. Dies ist um so relevanter, als eines der ausgesprochenen Ziele innerhalb der laufenden Doha-Runde eine bessere Integration der Entwicklungsländer in das globale Handelssystem ist. Brasilien, ebenso wie etwa Indien, besitzt bereits einen relativ starken audiovisuellen Sektor. Sein Vorschlag für die künftige Regelung im Rahmen der WTO weist deshalb auf bereits bestehende Interessen hin, die es zu verteidigen gedenkt. In gewisser Weise spiegelt diese Diskussion jene der frühen 1980er Jahre um die so genannte neue Weltinformations- und Kommunikationsordnung wider, die damals vor allem auf der Ebene der UNESCO geführt wurde (24) und heute unter stark

Brasilien mit eigenen Interessen und eigenem Konzept

Entwicklungsländer und Blockfreie können WTO-Verhandlungen blockieren

veränderten Vorzeichen in der wirtschaftlich orientierten WTO neu aufgenommen wird. Eine Initiative der blockfreien Länder, zu denen seit den Zeiten des kalten Krieges Brasilien, Indien und auch Ägypten gehören, mit dem Ziel der Verteidigung sowohl ihrer wirtschaftlichen Interessen im audiovisuellen Bereich als auch ihrer kulturellen Identität, könnte den Verhandlungsrunden innerhalb der WTO ganz neue Perspektiven geben. (25) Auch wenn nach wie vor ein großer Abstand zur wirtschaftlichen Potenz sowohl der USA als auch der Europäischen Union vorhanden ist, war auch bereits in den vergangenen Jahren zu beobachten, dass ein Widerstand dieser Länder Verhandlungen in der WTO zum Stillstand bringen kann. Weit entfernt davon, ein homogener Block zu sein, sind die Entwicklungsländer inzwischen doch zu einem wichtigen Teilnehmer der Debatte geworden.

Globalisierungskritiker tragen zu öffentlichem Bewusstsein bei

Schließlich ist als ein weiterer Faktor, der zur Unvorhersagbarkeit der laufenden Doha-Verhandlungsrunde beiträgt, zumindest was den audiovisuellen Bereich betrifft, die Position der Antiglobalisten oder alternativen Globalisten sowie der kulturellen Institutionen wie der UNESCO zu nennen. Die so genannte alternative Globalistenbewegung drückt immer massiver und häufiger ihre Enttäuschung über den Kurs der internationalen ökonomischen Verhandlungsrunden aus. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass diese Bewegung einen nicht zu unterschätzenden Mobilisierungsgrad erreicht und auch viel Erfahrung in der Auseinandersetzung mit den Mächtigen erlangt hat. Unzweifelhaft leistet die Bewegung einen Beitrag zur größeren Transparenz und Bekanntheit der WTO-Verhandlungen und zum öffentlichen Bewusstsein über diese Fragen. Der Ruf nach einer demokratischeren und transparenteren internationalen Handelsinstitution sowie nach der Einbeziehung sozialer, ökologischer, ethischer und kultureller Aspekte in die Diskussionen wird immer lauter und kann einen deutlichen Einfluss auf die Verhandlungen und die Entscheidungsprozesse haben.

UNESCO unterstützt Konvention zur kulturellen Vielfalt

Auch die UNESCO hat sich für eine Auseinandersetzung mit der WTO positioniert. Bereits im Jahr 2001 schloss sich UNESCO der bereits erwähnten Universal Declaration on Cultural Diversity an. Mit dieser Erklärung sollen die Grundlagen für eine so genannte Konvention zur kulturellen Vielfalt gelegt werden. Ein solches rechtlich bindendes internationales Instrument würde es den Ländern erlauben, weiterhin in eigener Verantwortung Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt zu ergreifen. Allerdings ist das in diesem Zusammenhang formulierte Konzept der kulturellen Vielfalt ausgesprochen breit definiert, die verschiedenen beteiligten Partner haben jeweils eigene Interessen und setzen unterschiedliche Schwerpunkte. Es ist daher im Moment zweifelhaft, ob eine Übereinkunft über die angestrebte Konvention

getroffen werden kann. Darüber hinaus ist es unklar, ob eine solche Konvention, falls sie einmal kommen sollte, vor dem Schiedsgericht der WTO Bestand haben würde. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass mehrere Länder bereits Diskussionen über diese beabsichtigte Konvention führen. Eine Unterzeichnung eines solchen Dokumentes würde durchaus als Signal in Richtung WTO verstanden werden. Je mehr Länder daher Interesse an der Konvention zeigen, desto deutlicher und unzweifelhafter wird das Gewicht, das sie dem Schutz der kulturellen Vielfalt beimessen. Eine solche Konvention würde darüber hinaus Argumente liefern, die, wenn auch nicht bindend, Interpretationen bestehender Regeln bei einer Auseinandersetzung vor dem WTO-Schiedsgericht liefern könnten. Nicht zuletzt würde eine solche Konvention zur kulturellen Vielfalt auch die UNESCO selbst wieder stärker als weltweite Institution für den kulturellen Sektor in das Bewusstsein bringen.

Zwischenbilanz

Die Auswirkungen der bisherigen WTO-Übereinkommen sowie der laufenden WTO-Verhandlungsrunde auf die europäische Fernseh- und Filmindustrie einzuschätzen, erfordert eine differenzierte Betrachtung. Auch wenn es den Europäern in der Uruguay-Runde nicht gelungen ist, eine „exception culturelle“ durchzusetzen und den audiovisuellen Sektor gänzlich aus GATS herauszuhalten, scheint auf den ersten Blick gesehen die Verhandlungstaktik der Europäer aufgegangen zu sein, über bestimmte Einschränkungen bei der Anwendung von GATS einen Status quo für den audiovisuellen Bereich zu halten. In der Uruguay-Runde war es ihnen gelungen, einen Ausnahmestatus in Bezug auf das so genannte Meistbegünstigungsprinzip zu erreichen. Außerdem konnte verhindert werden, dass für den Film- und Fernsehsektor Verpflichtungen zu einer Liberalisierung eingegangen werden mussten. Die einzige Auflage, die Europa seitdem zu erfüllen hat, ist die Transparenz der Regulierung im audiovisuellen Bereich. Darüber hinaus erlaubte es die Uruguay-Runde, die bisher verfolgte Politik im Film- und Fernsehbereich fortzuführen, insbesondere konnte der öffentlich-rechtliche Rundfunk bisher davor bewahrt werden, Gegenstand eines Verfahrens vor dem Beschwerdegremium der WTO zu werden. Bis auf Weiteres besitzen die EU-Mitgliedsstaaten freie Hand, Förder- und Schutzmaßnahmen für ihren jeweiligen audiovisuellen Sektor aufrechtzuerhalten.

Diese Situation gerät nun zunehmend unter Druck. Die Hauptzielsetzung der WTO ist es, den globalen Austausch von Gütern und Dienstleistungen weiter zu liberalisieren. Durch den Einbezug der audiovisuellen Dienstleistungen in den Rahmen von GATS haben sich alle WTO-Mitglieder verpflichtet, prinzipiell auch in diesem Bereich die Liberalisierung voranzutreiben. Einige Mitgliedsländer, bisher eine relativ kleine Zahl, sind bereits mit Vorschlägen für eine Marktöffnung in Film und Fernsehen hervorgetreten. Auf lange Sicht ist daher zu erwarten, dass auch die spezifischen nationalen Regelungen,

Europäer konnten bislang Status quo für audiovisuelle Politik halten

Aber Liberalisierungsdruck wächst mit GATS

die bisher zum Schutz und zur Förderung der nationalen audiovisuellen Industrien eingesetzt wurden, stärker ins Visier der WTO geraten. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird daher auch der audiovisuelle Sektor der allgemeinen WTO-Logik nicht entkommen können, vor allem wegen des großen amerikanischen Interesses an einer Liberalisierung, das auch von bestimmten Entwicklungsländern geteilt wird. Hinzu kommt zweitens, dass auch bereits in der Uruguay-Runde in Bereichen, die mit dem audiovisuellen Markt eng verknüpft sind, Handelsbarrieren eingerissen worden sind. Besonders zu nennen sind hier der Bereich der Urheberrechte sowie die bereits sehr weitgehende Liberalisierung im Telekommunikationsmarkt. Die Berührungspunkte dieser Sektoren mit den Film- und Fernsehindustrien auf technischer, ökonomischer und rechtlicher Ebene liefern Angriffspunkte für die Liberalisierungsbefürworter. So unvermeidbar diese Entwicklung scheint, so unvorhersehbar ist gegenwärtig allerdings auch das Ergebnis des Prozesses.

Audiovisuelle Industrie von Regelungen in vielen Bereichen berührt

Dies betrifft zunächst die rechtstechnische Seite des Pakets an gegenwärtig gültigen internationalen Vereinbarungen. Da es zum Spezifikum der audiovisuellen Industrie gehört, dass sie Berührungspunkte mit vielfältigen anderen Industrien und Märkten besitzt, wird sie grundsätzlich von einem ganzen Bündel an Artikeln aus verschiedenen Vereinbarungen im gesamten WTO-Rahmen angesprochen – GATS, GATT, TRIPs sowie Zusatzvereinbarungen wie zum Beispiel SCM. Es wird sich auf Dauer als schwierig erweisen, Ausnahmeregelungen für Film und Fernsehen in Vereinbarungen zu treffen, die nicht speziell auf diesen Bereich zugeschnitten, ihn aber sehr wohl betreffen können. Möglich erscheint dies nach wie vor im Fall spezifischer Verhandlungen auf dem Feld der Fördermaßnahmen und des Wettbewerbs.

Das äußerst bunte Patchwork unterschiedlichster Regulierungen im audiovisuellen Bereich sowie die weiterhin vielfach unklaren Definitionen und Konzepte, die zur Anwendung kommen, bieten allerdings verschiedene Angriffspunkte, um nationale Kulturpolitiken zur Disposition zu stellen. Grundsätzlich können alle derzeit geltenden Fördermaßnahmen im Bereich Film und Fernsehen bereits heute Gegenstand von Disputen im Rahmen des WTO-Beschwerdesystems werden.

Mögliche Konsequenzen einer Verschärfung von GATS

Konkret drohen bei einer weiteren Liberalisierung auf Basis des GATS-Übereinkommens Auswirkungen auf die audiovisuelle Industrie in Europa auf verschiedenen wichtigen Feldern: (26)

- Eine Aufhebung der Befreiung vom Grundsatz der Meistbegünstigung würde automatisch eine bevorzugte Behandlung von EU-Mitgliedsstaaten beispielsweise in Förderprogrammen wie MEDIA oder Eurimages unmöglich machen.

- Eine Ausweitung der Transparenzverpflichtungen für die Regulierung würde bedeuten, dass sämtliche Regelungsvorhaben auf EU- oder nationaler Ebene mit Bezug auf den audiovisuellen Sektor angekündigt werden müssten, womit eine erhebliche Verzögerung der Verfahren verbunden wären.
- ein künftiges Übereinkommen im Rahmen von GATS, das die staatliche Subventionen regelt, würde vermutlich die oben angesprochenen Förderprogramme gefährden und unter Umständen auch die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum Thema globaler Diskussionen machen.
- Weitergehende Verpflichtungen zur Öffnung des Marktzugangs würden ohne Zweifel vor allem auch auf die Abschaffung von Quoten zielen und bestehende Regelungen zur Medienkonzentration betreffen.
- Eine Gleichstellung von (EU-)Ausländern nach dem Grundsatz der Inländerbehandlung, wie es innerhalb der WTO prinzipiell für alle Wirtschaftsbereiche angestrebt wird, könnte in der Praxis dazu führen, dass auch die europäischen Ableger großer Hollywoodfirmen Gelder aus den EU-Förderprogrammen beantragen.

Bislang erlaubt das Fehlen klarer Definitionen, Konzepte, Anwendungen und Umsetzungen, im Zusammenhang mit der implizit durchaus vorhandenen Anerkennung einer besonderen Rolle der Kultur, einen gewissen Grad an Flexibilität. Ausnahmen und Einschränkungen, soweit ist allerdings inzwischen klar, werden jedoch immer restriktiv gehandhabt werden. Die meisten Autoren stimmen überdies darin überein, dass die erwähnte Flexibilität im geltenden Regelwerk hauptsächlich politischer Natur ist und wenig Raum lässt für die eigentlich dringend erforderliche grundsätzliche Diskussion darüber, wie sich der „Doppelcharakter“ – Medien sowohl als Träger der Kultur als auch wichtiger ökonomischer Faktor – sinnvoll in ein umfassendes Konzept integrieren lässt.

Die politische Ebene stellt jedoch, neben den vielen komplizierten rechtlichen Aspekten, den zweiten Unsicherheitsfaktor bei der Vorhersage der zukünftigen Entwicklungen innerhalb der WTO dar. Obwohl sich die Europäische Union bisher ausgesprochen einig und geschlossen in der Frage der Verteidigung des besonderen Status der audiovisuellen Industrie im Rahmen von WTO gezeigt hat und es ihr immerhin gelungen ist, über einen relativ langen Zeitraum einen Status quo zu erhalten, gerät ihr im Kern protektionistischer Ansatz auf internationaler Ebene zunehmend in die Defensive. Sollte sich in näherer Zukunft die Zahl der Länder beispielsweise aus Südamerika und Asien erhöhen, die – aus durchaus unterschiedlichen Gründen – die Forderung der USA und Japans nach einer stärkeren Liberalisierung im audiovisuellen Feld unterstützen, würde es für Europa immer schwieriger werden, seine Position zu verteidigen.

Unklare Situation erlaubt bisher besondere Rolle der Kultur

Europäer müssen mit stärkerem Druck rechnen

Ambivalenz des Konzepts der kulturellen Vielfalt

Ein Weg aus dieser unübersichtlichen und für die Europäische Union potenziell gefährlichen Situation könnte das Konzept der kulturellen Vielfalt sein, das von der UNESCO und einigen anderen Institutionen und Organisationen in die Diskussion eingebracht worden ist. Auch die alternative internationale Bewegung der Globalisierungskritiker setzt sich dafür ein, dass kulturelle und ethische Aspekte in die Verhandlungen über internationale Handels- und Wirtschaftsbeziehungen einbezogen werden. Dabei zeigt sich allerdings auch, dass „kulturelle Vielfalt“ als Konzept in Gefahr ist, ein wenig konturscharfes Auffangbecken für alle möglichen Interessen und Anliegen zu werden und dabei gleichzeitig von Protektionisten und Anhängern der Liberalisierung für deren jeweilige Argumentation eingespannt wird. Hier waren es in erster Linie die Entwicklungsländer, die die Ambivalenz dieses Konzepts aufgezeigt haben.

Ergebnis der laufenden WTO-Verhandlungsrunde kaum vorhersagbar

Insgesamt ist für die Entwicklung im Bereich der audiovisuellen Industrie als Teilaspekt der WTO-Verhandlungen in den letzten Jahren festzuhalten, dass in die seit langer Zeit relativ festgefahrene Debatte neue, legitime Elemente hineingekommen sind, die das komplizierte Verhältnis von kulturellen und ökonomischen Aspekten im Bereich Film und Fernsehen berühren. Dies ist zunächst durchaus positiv zu bewerten. Auf der anderen Seite der Zwischenbilanz steht die wachsende Unvorhersagbarkeit der Ergebnisse der laufenden Doha-Verhandlungsrunde innerhalb der WTO. Ein Erhalt des Status quo aus Sicht der Europäischen Union würde zugleich ein Rückzug der USA von ihrer Position und ihren Liberalisierungsforderungen bedeuten, welches politisch zwar als Niederlage für die USA einzuschätzen wäre, aber letztlich der seit langem bestehenden ökonomischen Dominanz ihrer audiovisuellen Industrie keinen Abbruch tun würde.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Pauwels, Caroline/Jan Loisen: The WTO and the Audiovisual Sector. Economic Free Trade vs. Cultural Horse Trading. In: *European Journal of Communication* 18, 3/2003, S. 291-313.
- 2) Vgl. Sauv , Pierre: *Trade Rules Behind Borders: Essays on Services, Investment and the New Trade Agenda*. London 1998, S. 198.
- 3) Vgl. Browne, Dennis (Hrsg.): *The Culture/Trade Quandary*. Canada's Policy Options. Ottawa 1998.
- 4) Vgl. Pauwels, Caroline/Patrizia Cincera: Concentration and competition policies: toward a precarious balance within the global audiovisual order. In: D'Haenens, Leen/Frieda Saeys (Hrsg.): *Western Broadcasting at the Dawn of the 21st Century*. Berlin 2001.
- 5) Vgl. Pauwels, Caroline/Simon Delaere: Europa en de audiovisuele sector: transformaties in de driehoeksverhouding tussen staat, individu en media-bedrijf. In: *Tijdschrift voor communicatie* 31, 4/2003, S. 314-338.

- 6) Vgl. Venturelli, Shalini: Cultural Rights and World Trade Agreements in the Information Society. In: *Gazette* 60, 1/1998, S. 63.
- 7) Vgl. Graber, Christoph Beat: Audiovisual Policy: The Stumbling Block of Trade Liberalization? In: G radin, Damien/David Luff (Hrsg.): *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audiovisual Services*. Oxford 2004, S. 165-214.
- 8) Vgl. Bernier, Ivan: Cultural Goods and Services in International Trade Law. In: Browne, Dennis (Hrsg.): *The Culture/Trade Quandary*. Canada's Policy Options. Ottawa 1998, S. 117.
- 9) Vgl. Footer, Mary E./Christoph Beat Graber: Trade Liberalization and Cultural Policy. In: *Journal of International Economic Law* 5, 1/2000, S. 133.
- 10) Herold, Anna: European Public Film Support within the WTO Framework. In: *Iris plus Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, 6/2003, S. 7.
- 11) Vgl. Wheeler, Mark: Research Note: The 'Undeclared War' Part II. The European Union's Consultation Process for the New Round of the General Agreement on Trading Services/World Trade Organization on Audiovisual Services. In: *European Journal of Communication* 15, 2/2000, S. 254 und 257.
- 12) Vgl. Fredebeul-Krein, Markus/Andreas Freytag: Telecommunications and WTO discipline: an assessment of the WTO agreement on telecommunication services. In: *Telecommunications Policy* 21, 6/1997, S. 477-491.
- 13) Vgl. Graber (Anm. 7).
- 14) Vgl. Neuwirth, Rostam J.: The Cultural Industries and the Legacy of Article IV GATT: Rethinking the Relation of Culture and Trade in Light of the New WTO Round. Conference on Cultural Traffic: Policy, Culture, and the New Technologies in the European Union and Canada, Carleton University, Ottawa, 22.-23. November 2002.
- 15) Vgl. de Witte, Bruno: Trade in Culture: International Legal Regimes and EU Constitutional Values. In: De B rca, Grainne/Joanna Scott (Hrsg.): *The EU and the WTO. Legal and Constitutional Issues*. Oxford 2001, S. 242.
- 16) Vgl. Herold (Anm. 10), S. 2.
- 17) Vgl. Neuwirth (Anm. 14), S. 13.
- 18) Vgl. Herold (Anm. 10), S. 3.
- 19) Vgl. United States: Council for Trade in Services – Special Session – Communications from the United States – Audiovisual and Related Services, 18 December 2000 (S/CSS/W/21).
- 20) Vgl. Japan: Council for Trade in Services – Special Session – Communication from Japan – The Negotiations on Trade in Services, 22 December 2000 (S/CSS/W/42).
- 21) Vgl. Canada: Council for Trade in Services – Special Session – Communications from Canada – Canadian Initial GATS Sectoral/Modal/Horizontal Negotiating Proposals, 14 March 2001 (S/CSS/W/46).
- 22) Vgl. Switzerland: Council for Trade in Services – Special Session – Communication from Switzerland – GATS 2000: Audiovisual Services, 4 May 2001 (S/CSS/W/74).
- 23) Vgl. Brazil: Council for Trade in Services – Special Session – Communication from Brazil – Audiovisual Services, 9 July 2001 (S/CSS/W/99).
- 24) Vgl. Breunig, Christian: *Kommunikationspolitik der UNESCO. Dokumentation und Analyse der Jahre 1946 bis 1987*. Konstanz 1987, S. 114 ff.
- 25) Vgl. Footer/Graber (Anm. 9), S. 199.
- 26) Vgl. hierzu ausf hrlicher Michel, Eva Maria: Die Bedeutung der World Trade Organisation (WTO) und des General Agreement on Trade and in Services (GATS) f r den  ffentlich-rechtlichen Rundfunk. Arbeitspapier Nr. 170 des Instituts f r Rundfunk konomie an der Universit t zu K ln, August 2003.

