

KULTUR IM RAHMEN DER TRANSATLANTISCHEN HANDELS- UND INVESTITIONSPARTNERSCHAFT (TTIP)

Im Jahr 2013 hat die Europäische Union Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP) eingeleitet, der weltweit größten Volkswirtschaft und einem der wichtigsten Handelspartner. Die USA haben ein starkes offensives Interesse an audiovisuellen Dienstleistungen, ein Bereich, in dem ein erhebliches defensives Interesse seitens der EU besteht. Aber es werden in der EU auch Bedenken geäußert in Bezug auf die Auswirkungen des Abkommens in anderen Sektoren, die (mehr oder weniger eng) im Zusammenhang mit Kultur stehen.

Dieses Dokument versucht, mit einfachen Worten den Ansatz der Kommission zu kulturellen Themen in Freihandelsabkommen, insbesondere in TTIP, zu erklären. Es beschreibt zunächst den Rahmen: Was sind die kulturellen Sektoren aus Sicht der Handelspolitik und wie gehen Freihandelsabkommen mit der sogenannten „kulturellen Ausnahme“ um? Das Papier geht außerdem auf einige wichtige rechtliche Bedenken ein im Zusammenhang mit der Praxis der EU in ihren Freihandelsabkommen.

Handel und Kultur

Die kulturelle Vielfalt ist ein besonderes Merkmal der Europäischen Union, aus historischen Gründen und wegen der vielfältigen Traditionen, die nebeneinander auf dem Kontinent bestehen. Die EU hat zudem starke Kultur- und Kreativindustrien, die nicht nur von wesentlicher Bedeutung für die Förderung der kulturellen Vielfalt in Europa sind, sondern die auch zu den Branchen mit der größten Dynamik in Europa gehören und ein wichtiger Anbieter von hochwertigen Arbeitsplätzen sind. Rund 5 Millionen Menschen in der EU arbeiten in diesen Branchen. Sie umfassen unter anderem die Sparten darstellende Kunst, angewandte Kunst, Kulturerbe, Film, Fernsehen und Radio, Musik, Verlagswesen, Presse, Videospiele, neue Medien, Architektur, Grafik- und Modedesign und Werbung. Diese Sektoren tragen rund 2,6 % zum BIP der EU bei. Und ihre Wachstumsrate ist höher als in der übrigen Wirtschaft. Um eine Größenordnung zu geben: Der Beitrag dieser Branchen zum BIP der EU liegt über dem der Chemie- und Kunststoffindustrie (2,3 %) oder der Immobilienbranche (2,1 %).

Der lebendige Kultursektor in der EU ist daher ein wichtiges Element für die Attraktivität der EU und ein Teil seiner strategischen Vision für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Gute kulturelle Projekte tragen zur Wettbewerbsfähigkeit und zum sozialen Zusammenhalt der Regionen und Städte bei. Darüber hinaus bringen Investitionen in die Kultur auch hohe Renditen (zu denken ist z.B. an die Erfahrungen mit den Europäischen Kulturhauptstädten).

In diesem Zusammenhang sind der Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt zentrale Ziele der EU, die sich auf alle Bereiche der Tätigkeiten der EU auswirken. Dies ergibt sich aus dem ausdrücklichen Mandat, das im Vertrag über die Arbeitsweise der

Europäischen Union (AEUV) in Artikel 167 Absatz 4 niedergelegt ist. Hiernach „trägt [die Union] bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.“ Freihandelsabkommen sind natürlich Teil der „anderen Bestimmungen der Verträge“. Darüber hinaus hat die EU als Unterzeichnerin der „UNESCO-Konvention von 2005 zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ auch eine internationale, rechtsverbindliche Verpflichtung übernommen, die kulturelle Vielfalt zu fördern.

In Bezug auf Freihandelsabkommen bedeutet dies, dass die EU Positionen vertritt, die es den Parteien erlauben, Maßnahmen zur Förderung kultureller Aktivitäten zu ergreifen. Hierfür gibt es zahlreiche konkrete Beispiele:

- Die EU schließt üblicherweise den audiovisuellen Sektor von jeglichen Liberalisierungsverpflichtungen in Handelsabkommen aus. Das bedeutet zum Beispiel, dass es der EU und den Mitgliedstaaten völlig freisteht, Rechtsvorschriften zu verabschieden, die ausländische Anbieter audiovisueller Dienstleistungen benachteiligen. Das bekannteste Beispiel für diese Art der Diskriminierung ist das gegenwärtige System der Quoten. Quoten wurden ursprünglich in der „Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ von 1989 eingeführt, die 2010 durch die „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ ersetzt wurde, die heute die wichtigste EU-weite rechtliche Grundlage für den Sektor darstellt.
- Die EU ist in der Welthandelsorganisation (WTO) der große Verfechter der kulturellen Vielfalt. Sie hat insbesondere darauf bestanden, dass jedes neu beitretende Mitglied der WTO die entsprechenden Vorkehrungen trifft, um die zukünftige Entwicklung der jeweiligen Politik im audiovisuellen Bereich nicht zu präjudizieren. Allerdings ist die EU bislang praktisch allein in diesem Kampf und zieht deshalb oftmals Kritik seitens der anderen WTO-Mitglieder auf sich.
- In wenigen Ausnahmefällen (Abkommen mit Korea und den Karibikstaaten) hat die EU in Freihandelsabkommen Verpflichtungen im audiovisuellen Bereich übernommen, die diesen Partnern in eng definierten Fällen Zugang zu Fördermaßnahmen und Quoten gewähren. Derartige Verpflichtungen werden in sogenannten „Protokollen über kulturelle Zusammenarbeit“ getroffen, die alle erforderlichen Schutzmechanismen gewährleisten.

TTIP wird der bisherigen Praxis in vollem Umfang folgen. Die Verhandlungsrichtlinien des Rates schließen den audiovisuellen Sektor voll aus den Liberalisierungsverpflichtungen des Abkommens aus. Dies bedeutet, dass die Kommission keine Verhandlungen über die Liberalisierung dieses Sektors führen darf. Die Kommission wird auch darauf hinarbeiten, dass die Präambel des Abkommens einen Hinweis enthält auf das Recht der Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen zur Förderung der kulturellen Vielfalt gemäß dem UNESCO-Übereinkommen.

Kulturelle Sektoren

Wie erwähnt, genießt der audiovisuelle Sektor eine sehr spezielle Behandlung in EU Freihandelsabkommen. Diese Sonderbehandlung bezieht sich jedoch nicht notwendigerweise auf andere Sektoren, die im weiteren Sinne zur Kultur gehören. Es muss festgehalten werden, dass es keine allgemein gültige Definition von „Kultur“ im Bereich Handel gibt. Im Rahmen der Sektorklassifizierung, die dem WTO

Dienstleistungsabkommen (GATS) zugrunde liegt, umfasst der Sektor „Freizeit-, Kultur- oder Sportdienstleistungen“ Teilsektoren wie Unterhaltungsdienstleistungen (Theater, Orchester, Zirkus), Nachrichten- und Presseagenturen, Bibliotheken, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen sowie Sport- und sonstige Erholungsdienstleistungen. Es ist zwar offensichtlich, dass alle diese Tätigkeiten eine mehr oder weniger starke kulturelle Komponente aufweisen. Andererseits dürfte der Begriff „Kultur“ über diese Sektoren hinausgehen. So wird der Teilsektor „Druck und Veröffentlichung, beispielsweise als „Unternehmensdienstleistung“ geführt, nicht als Teil der „Kultur“. Und der Vertrieb von Videos fällt unter den Sektor „Vertriebsdienstleistungen“ statt Kultur.

Die Klassifizierung eines Sektors ist aus folgendem Grund bedeutsam: Je nachdem, wo genau eine bestimmte Tätigkeit eingestuft wird, unterliegen die EU und die Mitgliedstaaten bestimmten Verpflichtungen im Rahmen des GATS. Beispielsweise haben im GATS viele Mitgliedstaaten (darunter Deutschland) die Verpflichtung übernommen, Theaterunternehmen von außerhalb der EU in ihrem Hoheitsgebiet freie Niederlassung zu gewähren und zu gleichen Bedingungen tätig werden zu lassen wie Theaterunternehmen aus der EU. Ein weiteres Beispiel sind Tätigkeiten von Nachrichten- und Presseagenturen, für die die meisten Mitgliedstaaten ähnliche Verpflichtungen übernommen (und für die Unternehmen aus der EU auch Zugang zu Märkten außerhalb der EU suchen).

Vor diesem Hintergrund muss die EU ihre bestehenden GATS-Verpflichtungen in all den Fällen berücksichtigen, in denen ein bilaterales Handelsabkommen abgeschlossen wird. Und die so genannte „kulturelle Ausnahme“ (ein Konzept, das über keinen Rechtsstatus im EU-Recht verfügt; stattdessen wird eher das Konzept der „Förderung der kulturellen Vielfalt“ verwendet) muss entsprechend ausgestaltet werden. Aber dies hindert die EU nicht daran, selbstbewusst Standpunkte in Bezug auf den Schutz von Kultur in Freihandelsabkommen zu vertreten. Die EU kann z.B. weiterhin Bereiche wie Bibliotheken, Archive und Museen, in denen die EU kaum Verpflichtungen im Rahmen des GATS eingegangen ist, vor Marktöffnung schützen.

Die Buchpreisbindung/E-Bücher

Es wurde bereits erwähnt, dass die Druckindustrie und das Verlagswesen nicht als „Kulturdienstleistungen“, sondern als „sonstige unternehmensbezogene Dienstleistungen“ gelten. In jüngster Zeit gab es verstärkt Befürchtungen, insbesondere in Deutschland, dass der Buchsektor durch TTIP gefährdet sein könnte, insbesondere, dass Unternehmen aus den USA Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten nutzen könnten, um bestehende Maßnahmen wie die Buchpreisbindung auszuhebeln. Diese Gefahr besteht aus Sicht der Kommission ganz klar nicht. Soweit die Buchpreisbindung im Ausland hergestellte Bücher nicht diskriminiert, berührt sie nicht die im Rahmen eines Handelsabkommens üblicherweise eingegangenen Verpflichtungen. Mit anderen Worten: Es ist noch nicht einmal erforderlich, die Buchpreisbindung als Beschränkung des Prinzips der Marktöffnung oder der Nichtdiskriminierung in TTIP aufzuführen. Sogenannte „regulatorische“ Maßnahmen, die für einheimische und ausländische Dienstleistungserbringer unterschiedslos gelten (oder ausländischer Anbieter sogar bevorzugen), sind grundsätzlich nicht Gegenstand von Verpflichtungen in TTIP, abgesehen von Transparenzvorschriften wie z.B. der Pflicht zur Vorabveröffentlichung der Maßnahmen. Das Gleiche gilt auch für den Online-Vertrieb von Büchern (E-Bücher): Soweit keine

Diskriminierung von ausländischen Anbietern vorliegt, ist die Buchpreisbindung nicht Gegenstand einer Verpflichtung aus TTIP.

Im Hinblick auf angebliche Klagen von Investoren unter Berufung auf TTIP ist zu berücksichtigen, dass der Anwendungsbereich eines möglichen Investitionsschutzkapitels sehr eng ist: Es gewährt Nichtdiskriminierung, faire und ausgewogene Behandlung (keine Willkür, Zugang zur Justiz, usw.) und den Grundsatz „keine Enteignung ohne Entschädigung“. All diese Grundsätze sind ohnehin in den nationalen Rechtssystemen der Mitgliedstaaten verankert. Darüber hinaus müssen alle Investoren – inländische oder ausländische – die Vorschriften des Staates, in dem sie investieren, berücksichtigen. Es ist das souveräne Recht der Bundesrepublik Deutschland, Bestimmungen zur Buchpreisbindung zu erlassen. Seit den 60er Jahren hat Deutschland mehr als 100 Abkommen über den Schutz von Investitionen abgeschlossen. Keines dieser Abkommen hat die Vorschriften zur Buchpreisbindung untergraben, die in verschiedenen Formen seit 1888 gelten.

Subventionen und Kultur

Nach gängiger Praxis werden Subventionen von den EU Handelsabkommen ausgeschlossen. TTIP wird deshalb das Recht der Mitgliedstaaten in keiner Weise beeinträchtigen, den Kultursektor (oder jeden anderen Sektor) zu unterstützen.

Die zuständigen deutschen Stellen werden daher auch weiterhin frei sein, öffentliche Zuschüsse zu geben für alle Arten von kulturbezogene Tätigkeiten (Live-Veranstaltungen, Festivals, Theater, Musicals, Verlagswesen usw.). Wenn sie es wünschen, können sie auch ausländische (d.h. US) Anbieter von derartigen Zuschüssen ausschließen. Die finanzielle Unterstützung durch öffentliche Stellen kann hierbei verschiedene Formen annehmen, z. B. direkte Zuschüsse, Steuervergünstigungen oder Bürgschaften. Die einzigen Vorschriften, die selbstverständlich weiterhin beachtet werden müssen, sind die Vorschriften aus dem EU Beihilferecht; aber dies hat nichts mit TTIP zu tun.

Urheberrecht

Es besteht keine Absicht, in TTIP ähnliche Fragen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums aufzunehmen wie in ACTA. Nachdem dieser Mythos beiseite geräumt ist, kann sich TTIP auf eine begrenzte, aber für europäische Künstler und Produzenten wichtige Zahl von Fragen konzentrieren:

- Europäische Musik ist in den USA sehr beliebt. Überraschenderweise erhalten Musiker keine Tantiemen, wenn ihre Musik in amerikanischen Radios („Over-the-Air“ Radios) gespielt wird. Außerdem gibt es in den USA keine Vergütung für Rechteinhaber, wenn Lieder z.B. in Bars oder Restaurants gespielt werden. Diese Vergütung gibt es in Europa und sie ist unerlässlich zur Belohnung von Kreativität und Talenten europäischer Autoren und Musiker. TTIP kann diese unterschiedliche Behandlung zwischen Europa und den USA angehen.
- In Europa gibt es ein Gesetz, das es bildenden Künstlern (Maler, Bildhauer etc.) ermöglicht, einen Prozentsatz des Preises zu erhalten, der bei Verkauf auf dem Kunstmarkt erzielt wird, z.B. einer Auktion oder in einer Kunstgalerie. Das Ziel dieser Regelung ist es, Künstler an dem Gewinn teilhaben zu lassen, der sich aus Wertsteigerungen z.B. infolge Zunahme ihrer Popularität ergibt. Diese Regelung stellt

ein gewisses Gleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen Situation von Künstlern her, die ihre Arbeit nur einmal verkaufen können und denen, die ihre Werke mehrmals wirtschaftlich nutzen können. Ein ähnliches Recht besteht in den USA noch nicht, könnte aber eventuell durch TTIP eingeführt werden. Dies würde dazu beitragen, dass europäische Künstler ihre Werke auf dem wichtigen amerikanischen Markt besser vermarkten können.

Schlussbetrachtung

TTIP führt zu diffusen Ängsten hinsichtlich der Auswirkungen auf die Kulturpolitik auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene. Eine unvoreingenommene Analyse der Praxis der EU in bisherigen Freihandelsabkommen zeigt jedoch, dass die Kultur (insbesondere audiovisuelle Dienste) einen besonderen Status genießt und dass insbesondere keine Auswirkungen auf die Förderpraxis zu befürchten sind. Sollten in das Abkommen Vorschriften zum Investitionsschutz aufgenommen werden, würden diese Vorschriften eher dem Schutz des europäischen Kultursektors als dessen Gefährdung dienen. Gemäß den Vorgaben des EU-Vertrages wird die Förderung der kulturellen Vielfalt ein Leitprinzip für das Abkommen sein.