

Institut für Rundfunkökonomie der Universität zu Köln

Verena Metze-Mangold, Pascal Albrechtskirchinger

**TTIP, Kultur und Medien:
Es geht um den Kitt, der unsere Gesellschaft zusammenhält**

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
der Universität zu Köln**

Nr. 306

Köln, im Februar 2016

Universität zu Köln

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät



Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

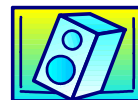
ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 306: 978-3-86409-016-5

Schutzgebühr 10,00 EUR

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:
rundfunkoekonomie@wiso.uni-koeln.de
oder an die unten genannte Postanschrift

Herausgeber



Institut für Rundfunkökonomie der Universität zu Köln

Pohligstraße 1

50969 Köln

Telefon: (0221) 470 5332

Telefax: (0221) 470 5393

Universität zu Köln

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät



Verena Metze-Mangold, Pascal Albrechtskirchinger

**TTIP, Kultur und Medien:
Es geht um den Kitt, der unsere Gesellschaft zusammenhält**

1. Einführung	5
2. Im Vorfeld der Mandatserteilung: Prioritätensetzung durch die EU-Mitgliedstaaten	7
2.1. Der Markt kann nicht alles regeln	7
2.2. Der Streit um die „kulturelle Ausnahme“	9
2.3. Wachstumsmarkt Kulturgüter	10
2.4. Die Doppelnatur kultureller Güter – in der globalisierten Wirtschaft auch eine Frage der Gesellschaftspolitik	10
2.5. Die UNESCO-Kulturkonvention – Ausdruck einer notwendigen Neuorientierung der globalen Vertragsordnung	11
2.6. Lernposten.....	12
3. Nach der Mandatserteilung: die Realpolitik	13
3.1. Kultur lebt vom Austausch.....	13
3.2. Der europäische Markt ist einer der offensten der Welt – aber regulatorisch zersplittert	15
3.3. TTIP als Mittel der „regulatory harmonisation“	21
3.4. Was auf dem Spiel steht	23
4. Die Zukunftsfrage: Das „Right to Regulate“	24
4.1. Bestehende Regulierungslücken.....	24
4.2. Position der Bundesregierung und der Europarlamentarier	27
4.3. Regulierungsprinzipien und Realität.....	31
4.4. Handel und kulturelle Vielfaltsicherung müssen miteinander vereinbart werden	32
4.5. Vielfaltsicherung muss multilateral anerkannt werden	33
Literatur.....	34

Verena Metze-Mangold, Pascal Albrechtskirchinger*

**TTIP, Kultur und Medien:
Es geht um den Kitt, der unsere Gesellschaft zusammenhält**

1. Einführung

Im öffentlichen Bewusstsein wurde die digitale Ära hierzulande Anfang der achtziger Jahre mit einem spektakulären Bericht im "Stern" eingeläutet. In weniger als fünfzehn Jahren, prophezeite der gefragte Zukunftsforscher John Naisbitt, Berater der Regierung der USA wie der Weltkonzerne IBM und General Motors, werde die Gesellschaft ihr Bruttosozialprodukt aus etwas ganz Immateriellem schöpfen, aus dem Erfassen, Verarbeiten, Speichern und dem Verkauf von Daten. "Nicht Schutz, nur Aussetzen" helfe alten Industrien der krisengeschüttelten westlichen Welt zu sterben und elektronischen Zukunftsbranchen Platz zu bereiten. Alles andere sei "unterlassenen Sterbehilfe."¹ Ein wohlfeiler Rat, der im Kontext globalisierter Märkte allerdings ungeahnte Folgen zeitigen sollte. Was die Regierung der Schweiz früh beklagte: kleinere und mittlere Staaten seien vielleicht noch als solvente Kunden gefragt, als Produzenten hätten sie auf dem Weltmarkt keine Chance mehr, liest sich dreißig Jahre später bei Mathias Döpfner, dem Vorstandsvorsitzenden des Springer-Konzerns, in seinem offenen Brief an Eric Schmitt, CEO von Google, so: „Mit Ausnahmen von biologischen Viren gibt es nichts, was sich mit derartiger Geschwindigkeit, Effizienz und Aggressivität ausbreitet wie diese Technologieplattformen, und dies verleiht auch ihren Machern, Eigentümern und Nutzern neue Macht. Das betrifft den Wettbewerb. Aber nicht nur den ökonomischen, sondern auch den politischen. Es betrifft unsere Werte, unser Menschenbild und unsere Gesellschaftsordnung weltweit und – aus unserer Perspektive – vor allem die Zukunft Europas.“² Angesichts der Tatsache, dass wir in einer vernetzten, globalisierten Kommunikationsgesellschaft leben, muss sich Europa sehr genau die Frage stellen, wie es die Zukunft mit gestalten will. Dieser Frage gehen die Autoren mit Blick auf die Grundsatzdebatten zum Stellenwert von Kulturpolitik in den Verhandlungen zu einer transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) vor dem Hintergrund des durchschlagenden Erfolgs der global agierenden Digitalökonomie im vorliegenden Beitrag nach.

Die Argumente von John Naisbitt und Mathias Döpfner prallen heute teils leidenschaftlich in den Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels aufein-

* Eine leicht gekürzte Fassung dieses Textes erscheint in Kops, Manfred (Hrsg.) Der Rundfunk als privates und öffentliches Gut. 25 Jahre Institut für Rundfunkökonomie, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkökonomie, Band 11, Berlin 2016

¹ Morgen wird alles besser. Interview mit John Naisbitt. Stern, 12/1984, S. 98 - 110. Seine Trend-Reports ließen sich Konzerne wie IBM und General Motors jährlich 15.000 Dollar kosten.

² Mathias Döpfner: Warum wir Google fürchten - FAZ.net www.faz.net › Feuilleton › Medien, 16. 04. 2014 - dpa Mathias Döpfner, Vorstandsvorsitzender von Axel Springer SE, schreibt Eric Schmidt, warum die Angst vor Google berechtigt ist.

ander. Und dies nicht ohne Grund: Während es bei den Verhandlungsrunden der letzten 100 Jahre „nur“ um die territoriale Verteidigung von kulturpolitischen Konzepten ging, ringt man heute um wesentlich mehr. Gerade die Verhandlungen zu einer „Transatlantic Trade- and Investment-Partnership“ (TTIP) zwischen der Europäischen Union und den USA erhoben von vornherein den Anspruch, mehr als ein Handelsabkommen zu sein: Es geht den Verhandlungsführern um einen integrierten Wirtschaftsraum, der, wertebasiert, weltweite Standards setzen soll.

Sobald die Verhandlungsführer sich öffentlich äußern, ist das Phänomen immer wieder zu beobachten. Während die USA, heißt es, für einen diskriminierungsfreien, also offenen Markt einträten, versuchten die Europäer verzweifelt, mit antiquierten Wertvorstellungen regulatorische Hürden aufzubauen, um ihre wettbewerbsunfähigen Industrien zu schützen. Eine Armada von Lobbyisten hilft, den Resonanzboden für diese Argumentationsfigur auszudehnen. Doch wer so argumentiert übersieht, dass es um mehr geht als um die Wettbewerbsnachteile der Kulturindustrien kleinerer Nationen. Das (Selbst)Verständnis in Bezug auf gesellschaftspolitische Zielsetzungen und Steuerung war schon immer das eigentliche Thema. Die Grundsatzdebatten hierzu wurden zwischen den USA und den europäischen Staaten seit den 1920er Jahren geführt.

Dass diese sich heute zuspitzen, ist unvermeidlich. Zum einen kam es nie zu einer Einigung hinsichtlich des rechtlichen Umgangs mit Kultur- und Medienpolitiken. Zum anderen verlangt die sich integrierende Weltwirtschaft nach Regeln für die digitale Ära, die Europa nicht einmal für sich selbst geklärt hat. Die Zeit drängt. Denn dreißig Jahre nach Naisbitt's Prophezeiung durchdringt die Digitalisierung alle Lebensbereiche, und das Ergebnis ist schon auf den Begriff gebracht: disruptive Ökonomien. Sie stellen bisherige Geschäftsmodelle wie Ordnungsrahmen in Frage, kehren Wertschöpfungsketten um und bedrohen damit, wie der Brief Mathias Döpfners an Eric Schmitt zeigt, nicht nur den Kultur- und Mediensektor, der öffentlich organisiert ist, sondern die Zukunft der Kulturindustrien kleinerer Nationen überhaupt.

Und just zu diesem Zeitpunkt verhandelt die Europäische Kommission seit 2013 einen neuen Handels- und Investitionsvertrag mit den USA, der die größte gemeinsame Wirtschaftsregion der Welt als „equal level playing field“ schaffen soll. Doch nach welchen Regeln? Die kluge Bemerkung von Enzensberger, dass jede kulturelle Ausdrucksform ebenso kulturbestimmt sei wie sie kulturbestimmend ist, macht sensibel dafür, dass es auch im „Westen“ durchaus Kulturunterschiede gibt. Das betrifft auch die Rechtsvorstellungen. Denn zu den kulturellen Ausdrucksformen zählt als kulturelle Gestaltungsform, folgt man Enzensberger, ausdrücklich auch das Recht.

2. Im Vorfeld der Mandatserteilung: Prioritätensetzung durch die EU-Mitgliedstaaten

2.1. Der Markt kann nicht alles regeln

2013: Vor der Münchner Sicherheitskonferenz mahnte US-Vizepräsident Jo Biden in seiner Rede zur Eile: Die Verhandlungen über ein transatlantisches Freihandelsabkommen seien mit „nur einer Ladung Benzin“ durchzuziehen. Der alte Traum eines transatlantischen Handels- und Investitionsraums schien greifbar nah. EU-Kommissionspräsident Barroso und Kanzlerin Merkel stimmten nachdrücklich ein: Keine Ausnahmen, ein sehr allgemeines Mandat, nur schnelle Verhandlungen könnten helfen, Populisten und Lobbyisten in Schach zu halten.

Übersetzt in die Sprache des Handelsrechts bedeutete das die Anwendung der Methode der Negativliste. Das heißt: alles, was nicht als Ausnahme gelistet wird, steht erst einmal zur Disposition. Das ist das Gegenteil jener gerade in solchen Verträgen lange geübten und bewährten Praxis der Positivlisten, mit denen der Verhandlungsgegenstand bestimmt wird, was die zeitlich prinzipiell unbefristete Sicherung des „freedom to regulate“ für sensible Bereiche bedeutet. Denn was nicht auf der Liste steht, wird auch nicht verhandelt.

Die Methode der Negativliste ist aus demokratischer Sicht kritisch zu bewerten, weil sie die Gestaltungsmöglichkeit von Volksvertretungen erheblich einschränkt, wenn nicht sogar völlig aushebelt. Die Anhäufung der bilateralen Handelsabkommen schafft zudem eine wachsende „kritischen Masse“, die ein weiteres strukturelles Risiko für jegliche Souveränität birgt – ganz abgesehen von der immer wieder dargelegten asymmetrischen Verteilung der Handels- und Investitionsgewinne bisheriger Verträge. Die Bertelsmann-Stiftung hat nachgerechnet und warnt in einer Studie: Die Ergebnisse bilateraler Handelsabkommen gingen bisher häufig zu Lasten der kleineren Partner.¹

Dass eine „Wirtschafts-Nato“, von der manche nun euphorisch sprechen, jetzt möglich werden soll, ist zweifelsohne auch das Ergebnis einer geopolitisch dramatisch veränderten Welt. Ganz offen hoffen die Regierungen in den USA und Europa, mit dem Abkommen die Regeln und Standards für alle künftigen Handelsverträge der sich zusehends integrierenden Welt vorgeben zu können. Das betrifft vor allem jene Verträge, die mit den stark wachsenden Volkswirtschaften China, Indien und Brasilien geschlossen werden sollen. Entsprechend groß ist die Sorge vor einem Scheitern. „Wenn wir unsere Stärke jetzt nicht ausnutzen, um voranzugehen, werden wir in ein paar Jahren die Regeln von China und Mitsubishi übernehmen müssen“, zitiert die Süddeutsche Zeitung einen nicht näher genannten EU-Diplomaten.

¹ Leitlinien für die Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika. Rat der Europäischen Union, Brüssel, den 9. Oktober 2014 (OR. en) 11103/13 DCL 1 WTO 139 SERVICES 26 FDI 17 USA 18 FREIGABE des Dokuments 11103/13 RESTREINT UE/EU RESTRICTED vom 17. Juni 2013, Neuer Status Öffentlich zugänglich.

Schon ein gereizter Thomas Mann fauchte in seinen „Betrachtungen eines Unpolitischen“, der „römische Westen“ – Amerika – sei schon fast überall: „Der Imperialismus der Zivilisation ist die letzte Form römischer Vereinigungsgedanken“. Und seine Grundlage ist – wer wollte das bestreiten – der Warencharakter, auch jener von Kunst und Kultur.

Letztlich geht es auch bei TTIP um die Frage, wie sich Kultur und Wirtschaft grundsätzlich zueinander verhalten. Diese Frage trieb die Mitgliedsstaaten der UN-Kulturorganisation UNESCO bereits seit der Weltkulturkonferenz in Stockholm 1998 um. In nie gesehener Kürze führte die Debatte zu einem neuen internationalen Rechtsinstrument zur Bewältigung der Herausforderungen durch die Globalisierung. Für die damaligen 130 Zeichner der UNESCO-Konvention von 2005 zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen¹ ist Kultur der Inbegriff menschlicher Verhaltensweisen, der damit auch den Kapitalismus und seine Gebräuche einschließt, ohne diesem jedoch eine führende, alles regulierende Rolle einzuräumen.

Dass allein der Markt auf angemessene Weise die kulturelle Produktion zu steuern vermag, ist eine Illusion, die jeder begreift, der die Medienbudgets der Verlagsholdings, Medienmultis und globalen Plattformbetreiber kennt. Manche sind größer als das Bruttoinlandsprodukt Frankreichs. Die Unterzeichnerstaaten der UNESCO-Konvention hatten sich ihrerseits ganz überwiegend bei der Welt Handelsorganisation WTO in Genf zur fortschreitenden Liberalisierung des Handels mit Gütern und Dienstleistungen verpflichtet, wie sie die WTO-Abkommen GATT, GATS und TRIPS vorsehen. Doch die Erfahrung eines Jahrzehnts der Globalisierung hatte ausgereicht, um die Nachteile dieses unumkehrbaren Prinzips fortschreitender Liberalisierung zu erkennen. Dass es die UNESCO-Konvention zur Sicherung der kulturellen Vielfalt von 2005 gibt, ist daher selbst bereits eine – konstruktive – Reaktion auf die Erfahrung fortschreitender globaler Liberalisierungen und Weltmarktverflechtungen, zu der sich dieselben (!) Staaten als Mitgliedstaaten der WTO verpflichtet hatten.²

Treibende Kraft bei dem Vorhaben, dem Prinzip internationalen Handels auf Augenhöhe etwas entgegen zu setzen, waren zunächst die Kultur- und Umweltministerin Kanadas, Sheila Copps, viele afrikanische Staaten und weitere Entwicklungsländer, bevor Anfang des 21. Jahrhunderts nicht nur die damals 25 Mitgliedstaaten der EU – und seit 2003, mitten im Irakkrieg, auch Deutschland³ – Fahrt aufnahmen; sondern vor allem die Europäische Union selbst. Als regionale

¹ Vgl. UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, UNESCO, Paris 2005. Vgl. auch: Die Umsetzung der UNESCO Konvention von 2005 über die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in der Europäischen Union, hrsg. von der Generaldirektion interne Politikbereiche der Union, Fachabteilung B: Struktur- und Kohäsionspolitik: Kultur und Bildung. IP/B/CULT/IC/2009_057 05/2010, PE 438.587 DE, Brüssel 2010.

² Siehe Metze-Mangold 2006.

³ Zum Richtungswechsel der Bundesrepublik durch den wegen seiner Haltung zum Irakkrieg isolierten Bundeskanzler Gerhard Schröder nach seinen Gesprächen mit Jacques Chirac im Jahr 2003 vgl. Metze-Mangold 2010.

Wirtschaftsunion bemühte sich die Europäische Union erstmals darum, einen internationalen Vertrag in der multilateralen Kulturorganisation UNESCO mit zu verhandeln. Und unter dem Ratsvorsitz ausgerechnet Großbritanniens hat sie diese Verhandlung und den Abschluss der 2005er Konvention zu einem großen Erfolg werden lassen.

Lediglich die Vereinigten Staaten von Amerika und Israel stimmten dagegen. Hörte man zu, verstand man warum: Für die Verfechter des Freihandels bleibt die Ökonomie der vorrangige Modus, in dem sich menschliche Bedürfnisse und Handlungsweisen organisieren. Kultur ist ihnen nur ein Anwendungsfall unter anderen. Das aber hatten die Teilnehmerstaaten der Stockholmer Kulturkonferenz 1998 bereits anders gesehen. Kultur sei nicht zu behandeln wie Seife und Schnürsenkel. Die Teilnehmer forderten die Staaten in ihrem Abschlussdokument auf, zu handeln. Die taten es. Die 2005er Konvention wurde sieben Jahre später verabschiedet – als „das jüngste internationale Instrument der UNESCO zur Gestaltung der Auswüchse der Globalisierung“, wie ein Diplomat sie mit kaum verhohlener Begeisterung nannte.

2.2. Der Streit um die „kulturelle Ausnahme“

Auch beim TTIP-Freihandels- und Investitionsabkommen geht es zunächst „klassisch“ um die Öffnung der Märkte für ausländische Güter, Dienstleistungen und Investitionen, die wie inländische zu behandeln wären. Da aber nach gemeinsamer Verabredung das „standard setting“ viel weiter gehen soll als bisher, im Sinne einer „regulatory harmonisation“, war absehbar, dass kein Thema für die Freihandelsverhandlungen strittiger werden würde als die Frage, ob – und wie – dieser bereits eingeleitete Prozess der Marktöffnung und die beabsichtigte Rechts-Harmonisierung im atlantischen Raum „kulturverträglich“ gestaltet werden kann.¹

Die Frage spitzte sich bereits bei der Formulierung des Mandats zu. Frankreich hatte dabei kategorisch verweigert, einem wie auch immer gearteten europäischen Verhandlungsmandat zuzustimmen, sollten audiovisuelle kulturelle Dienstleistungen nicht ausgenommen werden. Eine Öffnungsklausel befriedete dann nach 15 Stunden zäher Verhandlungen kurz vor Mitternacht die aussichtslos erscheinende Debatte der europäischen Handelsminister in Luxemburg. Die kategorische Forderung der französischen Seite nach einer Bereichsausnahme für Kultur und audiovisuelle Dienste wurde zunächst einmal aufgenommen. Zugleich wurde jedoch festgelegt, dass Ausnahmen jederzeit wieder aufgehoben werden können, sofern die europäischen Staaten das Ergebnis am Ende mit trügen.

Mit dieser Öffnungsklausel, die der damalige europäische Handelskommissar Karel de Gucht nicht als klassische Bereichsausnahme gewertet wissen wollte, einigten sich die Unterhändler in letzter Minute auf ein Mandat, das beim G8-Gipfel in Nordirland verkündet werden konnte. Den Verhandlungen mit den USA stand damit nichts mehr im Wege. Die deutsche Seite nahm es mit Erleichte-

¹ Siehe dazu Metze-Mangold 2008.

rung auf, auch wenn die Sprecherin des Wirtschaftsministeriums sich ein „robusteres“ Mandat gewünscht hätte. Das Mandat entsprach letztlich der damaligen Position des Europäischen Parlaments, das zwar weitestgehend der Vorlage von EU-Handelskommissar De Gucht gefolgt war, jedoch auf der Ausnahme für audiovisuelle und kulturelle Dienste bestand – und zwar mit überwältigender fraktionsübergreifender Mehrheit.

2.3. Wachstumsmarkt Kulturgüter

Diese Entscheidung stand völlig in der Tradition der europäischen Kultur- und Handelspolitik. Doch der beharrliche Einsatz der Befürworter des schrittweisen Abbaus traditioneller Kulturpolitiken und ihres Ersatzes durch Marktregulierung spiegelt seinerseits den enormen Bedeutungszuwachs wider, den der Kultursektor in den letzten zwanzig Jahren in ökonomischer Hinsicht erfahren hat: Der internationale Handel mit kulturellen und audiovisuellen Produktionen ist inzwischen ein Wirtschaftsfaktor ersten Ranges. Es geht um Hunderte von Milliarden Euro und Dollar jährlich, in den USA um die zweitgrößte Exportindustrie nach der Luftfahrt, in Europa um den am stärksten wachsenden Sektor überhaupt. Mit dem transatlantischen Freihandelsabkommen TTIP entstünde die weltweit größte Freihandelszone. Nach Berechnungen der US-Handelskammer würde sie knapp die Hälfte des weltweiten Bruttosozialprodukts umfassen. Europa erhoffte sich 400.000 neu entstehende Jobs und einen Anstieg der Handelsumsätze um 25 %.

Kulturelle Güter und Dienstleistungen sind fraglos wirtschaftliche Produkte, aber sie sind Produkte mit einer Doppelnatur, die in der politischen Ökonomie „meritorische“ Produkte genannt werden: öffentliche Güter, deren gesellschaftlicher Verdienst ihren eigentlichen Warenwert bei weitem übersteigt – mehr als ein plausibler Grund, sie im Prozess globaler Liberalisierung nicht einfach aufzugeben.

2.4. Die Doppelnatur kultureller Güter – in der globalisierten Wirtschaft auch eine Frage der Gesellschaftspolitik

Wie der Verfassungsrechtler Böckenförde pointiert feststellte, lebt der Staat von Voraussetzungen, die er selbst nicht herstellen kann: „The social fabric of a nation“. Die Angelsachsen bezeichnen damit die Essenz dessen, was an positiven, kreativen Grundlagen, über die Jahrhunderte als gesellschaftliche Gesamtkompetenz angesammelt und oft fälschlicherweise als „selbstverständliche“ Grundlagen angesehen wird. Die Kultur – im weiteren Sinne – gehört fraglos dazu, weil sie die „soft skills“ einer Nation repräsentiert. Aber auch das Recht gehört dazu, weil es die gesellschaftlichen Grundlagen, die Normen, in allgemein akzeptierte Regeln übersetzt.

Im internationalen Handelsrecht jedoch ist seit der Annahme des WTO-Dienstleistungsvertrages GATS (1994) der gesamte Kultursektor zunehmend liberalisiert worden, da die WTO-Verträge die Kultur als konstituierendes Element ihrer Mitgliedstaaten im wahrsten Sinne des Wortes ignorieren. Dies war nicht negativ oder aggressiv zu verstehen – die meisten WTO-Mitglieder glauben oder hoffen bis heute, dass sie ihre Kulturpolitiken am effektivsten schützen, indem sie diese Sphäre „für sich behalten“. Doch in der Logik des Welt-

handels sind nicht nur Zölle abzubauen, sondern vor allem auch kulturpolitische Regulierungen und Standards, die im internationalen Handelsregime und insbesondere seinem Vertrag für den Handel mit Dienstleistungen als „Handelsbarrieren“ eingestuft werden.

Mit jeder weiteren Verhandlungsrunde unterliegen die Mitgliedsstaaten neuem Druck, solche „Barrieren“ abzubauen. Einmal eingegangene Liberalisierungen sind nicht rückholbar, es sei denn um den Preis hoher Strafzölle und Kompensationszahlungen an andere Mitgliedsstaaten. Die Europäische Kommission führt die WTO-Verhandlungen, sie hat die handelspolitische Zuständigkeit für die Europäische Union nach außen. Immer wieder hat sie davon gesprochen, der „Schutz der Kulturellen Vielfalt“ sei „ein Kernprinzip der EU“. Aber wie kann man dieses Kernprinzip sichern, ohne Vertragsverletzungsverfahren der Welt handelsorganisation zu riskieren, angesichts der Tatsache, dass die WTO-Verträge bis heute „kulturblind“ sind?

2.5. Die UNESCO-Kulturkonvention –

Ausdruck einer notwendigen Neuorientierung der globalen Vertragsordnung

Tatsächlich hat die Europäische Union die UNESCO-Kulturkonvention nicht nur mitverhandelt und gezeichnet, sie hat sie ratifiziert und damit internationales Völkerrecht in die europäische Rechtsarchitektur integriert. Das ändert jedoch nichts an dem Grundsatz fortschreitender Liberalisierung mit immer größerer Verpflichtungstiefe, zu der die WTO-Vertragsstaaten verpflichtet sind. Der Grundsatz bindet auch Europa. Ausnahmen gibt es nicht, höchstens Verabredungen auf Zeit.¹

Kulturelle Vielfalt ist die Wirklichkeit einer Welt, die sich in den letzten Jahrzehnten – auch durch die großen Umwälzungen in der Kommunikation und Technologie – dramatisch verändert hat. Gefragt sind neue Denkansätze moderner Steuerung, ein neues Verhältnis von Kultur und Wirtschaftsentwicklung, letztlich eine – wie es Colin Mercer² ausdrückte – Neuschaffung von Gemeinschaftlichkeit auf unserem verletzlichen Planeten.

Die Kulturkonvention mit ihren Rechten und Pflichten ist in diesem Sinne ein sehr modernes und politisch zu nutzendes Instrument des internationalen Rechts. Sie ergänzt die Handelsregeln der WTO, indem sie ihnen gesellschaftspolitische Prinzipien entgegensetzt. Nicht zuletzt die Vorstellung von einer politisch zu gestaltenden „public domain“ und das höchst aktuelle Prinzip der Netzneutralität³ zeigen das. In Art. 21 und 25 werden die Staaten aufgefordert, diesen Prinzipien in allen internationalen Vertragsverhandlungen zu folgen und Streitigkeiten in „good faith“ zu schlichten.

Die Anwendung der Konvention kompensiert in gewisser Weise auch das größte Manko des GATS-Abkommens, dieses komplexen und filigranen Vertragswerks, das zwar zwölf Dienstleistungssektoren und 155 Subsektoren kennt, aber unge-

¹ Vgl. Drechsler 2009, vor allem S. 172ff. und 192ff.

² Vgl. Mercer 2012.

³ Siehe dazu etwa Holznagel/Hartmann 2016.

klärt lässt, was genau es regelt: Die Verhandlungspartner hatten es Mitte der neunziger Jahre versäumt, die Begriffe „Ware“ und „Dienstleistung“ durch klare Abgrenzungen zu definieren.¹ Das ist nicht nur rechtstheoretisch von Interesse, es ist vor allem politisch brisant: Die jeweilige Einordnung hat erhebliche Konsequenzen.

Diese Einordnung wird zugleich immer schwieriger. Wertschöpfungsketten, in denen Dienstleistungen als Vorleistung zur Güterproduktion einen immer höheren Anteil haben, ändern sich rasant. Die technische Entwicklung macht es immer schwieriger zu bestimmen, wo der kreative Inhalt endet und der digitale Vertrieb beginnt. Das ist das Einfallstor für politische wie begriffliche Umdeutungen. Bibliothekarische Dienste etwa, Online-Informationen und Retrieval von Daten, sind dann plötzlich keine Kulturdienstleistungen mehr. Sie werden als Telekommunikation klassifiziert und damit jenem Sektor zugeordnet, der in der WTO, aber auch in Europa weitgehend liberalisiert worden ist. In anderen Fällen werden sie als „electronic goods“ eingestuft und damit dem deutlich restriktiveren GATT-Vertrag für den Handel mit Gütern zugewiesen; oder – wie es derzeit aus den TTIP-Verhandlungen verlautet – von den USA wunschgemäß als eine eigene dritte Kategorie für digitale Güter und Dienstleistungen verpackt: als „electronic products“.

2.6. Lernposten

Ganz gleich, über welche Bande auf internationalem Parkett gespielt wurde, immer ging es seit den 1920er Jahren um die Beseitigung von „kulturellen Handels- und Investitionshemmnissen“ – damit ist wohl gemerkt das gemeint, was wir in Europa demokratisch legitimierte Kultur- und Medienpolitik nennen – von den GATS-Verhandlungen über das in letzter Minute transparent gewordene Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) bis zu ACTA, das im „Shitstorm“ der Netzgemeinde unterging. Aber vielleicht lernen wir nur in solchen Prozessen, zu verstehen und in unseren Handlungen zu würdigen, dass Kulturproduktion ganz eigenen Markt- und Verwertungsmechanismen unterliegt.

Die europäischen Verhandlungsführer des transatlantischen Freihandelsabkommens sollten ihr Mandat nutzen und verstehen, was die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und die Kommission ratifiziert haben: das 2005-Abkommen lesen und verstehen lernen. „Pacta sunt servanda“ – Verträge müssen eingehalten werden! Nicht nur in Europa selbst, auch gegenüber den 141 Vertragsstaaten und -parteien weltweit, die dem „UNESCO-Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ beigetreten sind, dem jüngsten und mit dem Prinzip der Technologieneutralität modernsten Instrument internationalen Rechts zur Gestaltung der Globalisierung.

¹ Vgl. Oeter 2006, S. 45 - 55.

3. Nach der Mandatserteilung: die Realpolitik

3.1. Kultur lebt vom Austausch

Nach der Mandatserteilung wird allmählich klar: Der Kultur- und der Mediensektor werden von den TTIP-Verhandlungen grundsätzlich erfasst – und zwar anders, als es Kommissar De Gucht, der 2014 ausgeschiedene Handelskommissar, in seinen Äußerungen und Veröffentlichungen glauben machen wollte. Betroffen sind gerade die Zukunftsbranchen. Und betroffen sind sie trotz der von den Franzosen erstrittenen umfassenden, also „technologieneutral“ zu verstehenden Bereichsausnahme für AV-Medien. Denn zum einen ist die Ausnahme im Verhandlungsmandat von den Mitgliedstaaten nicht so präzise formuliert worden, wie es dem Willen des EU-Parlaments entsprochen hätte; so umfasst die Ausnahme lediglich die AV-Medien und nicht den Sektor Kultur und Medien insgesamt. Zudem wird die Ausnahme der AV-Medien lediglich auf das Kapitel Marktzugang bezogen, nicht aber etwa auf das Kapitel Investitionsschutz. Der Verhandlungsprozess gestaltete sich daher von Anfang an schwierig. Immer deutlicher wurde, dass die Ausnahme durch eine „Generalklausel“ oder Kapitel für Kapitel des Vertrags, Wort für Wort, effektiv gesichert werden müsste. Denn der ausgenommene Sektor AV-Medien, so war der Kompromiss zum Mandat schließlich zu verstehen, kann jederzeit wieder kassiert werden.

Zweitens – und das vor allem – wurden sowohl das Regulierungsverständnis als auch die Regulierungsziele der Europäer von Seiten der USA und den von Ihnen gestützten Digitalkonzernen von Anfang an grundsätzlich und massiv in Frage gestellt. Dies ist, wie gesagt, nicht neu. Angesichts der Entwicklung der „Digital Production & Distribution Economy“ und der inzwischen kaum zu ermessenden Bedeutung von kulturellen und medialen Inhalten ist der ausgeübte Druck aus Amerika entsprechend hoch: Inhalte sind neben den sogenannten „personal data“ und „big data“ der eigentliche Treibstoff der neuen Digitalwirtschaft.¹ Und dies heizt die Diskussion mehr an als je zuvor.

Das ist kein Argument gegen den Welthandel per se, nicht einmal ein Argument gegen TTIP, ganz im Gegenteil: Kultur lebt vom Austausch. Eindrucksvoll belegt das nicht zuletzt der eben veröffentlichte erste „Global Monitoring Report for Cultural Industries“.² Die wichtigsten Informationen fasst die Pressemeldung der Deutschen UNESCO-Kommission zusammen, die wir in dem nachstehenden Kasten dokumentieren.

¹ Siehe dazu etwa Schoder 2016.

² „Re|Shaping Cultural Policies: A Decade Promoting the Diversity of Cultural Expressions for Development“, Paris 2015. Kurzfassung: <http://www.unesco.de/index.php?id=gmr-kkv-download>, Vollständiger Bericht: http://unesco.de/index.php?id=7571&rid=t_6057&mid=907&aC=e04bc7f7&jumpurl=-2 DUK-Webseite zur kulturellen Vielfalt: http://unesco.de/index.php?id=7571&rid=t_6057&mid=907&aC=e04bc7f7&jumpurl=3

Kasten 1:
Pressemeldung der Deutschen UNESCO-Kommission

UNESCO-KONVENTION VERÄNDERT KULTURPOLITIK WELTWEIT
ERSTER WELTBERICHT ZUR VIELFALT KULTURELLER AUSDRUCKSFORMEN
VERÖFFENTLICHT

Die UNESCO-Konvention zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen hat seit ihrer Verabschiedung im Oktober 2005 die Politik in allen Weltregionen maßgeblich beeinflusst. Das ist das Resümee des ersten UNESCO-Weltberichts zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, der am 16. Dezember von der UNESCO-Generaldirektorin Irina Bokova, der UN-Sonderberichterstatterin für kulturelle Rechte Karima Bennouna und dem früheren Generaldirektor der Welthandelsorganisation Pascal Lamy in Paris vorgestellt wird. Der Bericht weist gleichzeitig darauf hin, dass trotz zahlreicher Fortschritte weiterhin erhebliche Defizite bei der Umsetzung der Konvention insbesondere bei der Künstlermobilität, der Geschlechtergerechtigkeit und dem Zugang zu Handelsmärkten bestehen. 14 Kulturexperten, unter ihnen die Leiterin des Fachbereichs Kultur der Deutschen UNESCO-Kommission Christine M. Merkel, sind Autoren des Weltberichts "Re-Shaping Cultural Policies: A Decade Promoting the Diversity of Cultural Expressions for Development".

"Eine Welt ohne Künstler, ohne Vielfalt von Worten und Bildern wäre unerträglich. Kultur ist eine entscheidende Kraft für wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Dieser Weltbericht zur Gestaltung künftiger Kultur- und Medienpolitik zeigt, warum Grundrechte wie die Freiheit der Kunst und die Meinungsfreiheit so wichtig sind. In vielen Teilen der Welt werden Künstler und Journalisten noch immer bedroht. Allein im letzten Jahr wurden über 230 Angriffe auf die künstlerische Freiheit insbesondere aufgrund von politischer Kritik verzeichnet. Die Dunkelziffer ist wahrscheinlich sehr hoch. Hier ist der Einsatz von Ländern wie Deutschland gemeinsam mit der UNESCO gefordert", betont Prof. Dr. Karin von Welck, Vorstandsmitglied der Deutschen UNESCO-Kommission.

Der Weltbericht stellt fest, dass viele Länder auf der Grundlage dieser UNESCO-Konvention die kulturellen Wertschöpfungsketten seit 2004 erfolgreich gestärkt haben und auf dem Weg zu einer tragfähigen Gesellschaftspolitik für Kunst, Kreativität und Kultur sind. Die Einbindung der Zivilgesellschaft steht dabei jedoch in vielen Regionen noch am Anfang. Eine erweiterte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure und die Förderung neuer Talente erfolgen insbesondere in Entwicklungsländern über das Internet, dessen Freiheit deshalb entscheidend ist.

Nachdrücklich weist der Bericht auf die in der Konvention verankerte Schlüsselrolle von öffentlichen Mediendiensten als Produzenten, Auftraggeber und Vermittler von hochwertigen kulturellen Inhalten hin. Diese Mediendienste stehen derzeit jedoch lediglich der Hälfte der Weltbevölkerung zur Verfügung. In diesem Bereich besteht großer Nachholbedarf.

Besonderen Handlungsbedarf zeigt der UNESCO-Bericht ebenfalls beim weltweiten Austausch von kulturellen Gütern und Dienstleistungen sowie der Künstlermobilität auf. Hier ist die Staatengemeinschaft noch weit von gleichgewichtigeren Beziehungen entfernt. So lag der Wert aller Kulturgüterexporte 2013 bei 212,8 Milliarden US-Dollar im Vergleich zu 108,4 Milliarden US-Dollar im Jahr 2004. Der Exportwert von Entwicklungsländern hat sich in diesem Zeitraum mehr als verdreifacht, von 27,7 Milliarden US-Dollar auf 99,3 Milliarden US-Dollar.

Entwicklungsländer halten damit 2013 einen Anteil von 46,7 Prozent der Exporte. Dieser ist jedoch hauptsächlich durch die Exporte aus China und Indien begründet. Chinas Exporte von Kulturgütern hatten 2013 einen Wert von 60,1 Milliarden US-Dollar, Indiens Exporte einen Wert von 11,7 Milliarden US-Dollar. Der Rest der Entwicklungsländer hält entsprechend nur einen Anteil von 19,5 Prozent der weltweit exportierten Kulturgüter.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich beim Handel mit Büchern und Zeitschriften ab. Industriestaaten verantworten in diesem Bereich 82 Prozent des Handels, Entwicklungsländer 18 Prozent. Bemerkenswert ist ein deutlicher Anstieg des Handels mit kulturellen Gütern und Dienstleistungen innerhalb der Pan-Arabischen Freihandelszone von 15 Prozent im Jahr 2004 auf 58 Prozent im Jahr 2013. Die UNESCO-Konvention schreibt vor, dass Industriestaaten ihre Märkte für kulturelle Güter und Dienstleistungen aus Entwicklungsländern öffnen und dafür Vorzugsbehandlungen entwickeln. Sieben seit 2005 abgeschlossene internationale Handelsverträge berücksichtigen dies ausdrücklich. Der Bericht schlussfolgert, dass Vertragsstaaten der Konvention angesichts der fortbestehenden Benachteiligung von Entwicklungsländern besonders in diesem Bereich künftig effektivere Maßnahmen ergreifen müssen.

Zur UNESCO-Konvention

Die UNESCO-Generalkonferenz hat am 20. Oktober 2005 die "Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen" verabschiedet. 141 Länder und die Europäische Union haben die Konvention seither ratifiziert. Sie garantiert dauerhaft das Recht auf eine eigenständige Kulturpolitik der Vertragsstaaten und soll zur Intensivierung globaler Kulturkooperation beitragen. Die Konvention trat am 18. März 2007 in Kraft. Deutschland hat sie am 12. März 2007 ratifiziert. Die Deutsche UNESCO-Kommission führt Projekte zur Stärkung kultureller Vielfalt in Deutschland, Europa und der arabischen Region durch und beteiligt sich an der Politikberatung zur Stärkung kultureller Governance.

3.2. Der europäische Markt ist einer der offensten der Welt – aber regulatorisch zersplittert

Die Europäer haben immer vorgelebt, dass es ihnen trotz mancher Quotenregelung keineswegs um Protektionismus geht. Der europäische audiovisuelle Markt war und ist mehr denn je einer der offensten der Welt. Dennoch haftet aufgrund der „Kulturblindheit“ der WTO-Vertragsarchitektur den Kontingenten bzw. Quotenregelungen etwa für europäische Produktionen im spanischen Fernsehen, die inzwischen auch vom Europäischen Gerichtshof (EUGH) unter Berufung auf die von der Union ratifizierte Konvention für kulturelle Vielfalt bestätigt worden sind, immer auch ein defensiver Charakter an. Solche Regelungen waren aber stets nur eine Teilantwort auf den inhärenten Wettbewerbsvorteil der amerikanischen Kulturindustrien, die auf der Grundlage eines riesigen Heimat- bzw. anglophonen Erstmarkts agieren. Dieser Wettbewerbsvorteil gilt für den Film- und AV-Markt nicht weniger als für den Handel mit digitalen Produkten. Lange bedeutete dies „nur“, dass auf dem Heimatmarkt etwa des US-amerikanischen Films längst rentabilisierte Produktionen auf dem Weltmarkt zusätzlich reine Gewinne einführen, die dann in die Produktionskassen zurückflossen, wobei die Abhängigkeit vom Weltmarkt aufgrund der Kostenspirale der „Blockbuster“¹ über die Jahre stetig gestiegen ist.

Die neuen Vertriebsplattformen handeln und denken heute von vornherein global. Und auch die traditionellen Medienkonzerne proben allesamt den „digital turnaround“ durch Abschöpfung der Daten ihrer Konsumenten in den individualisierten Angeboten im Sinne einer Diversifizierungsstrategie für ihren Konzern.

¹ Vgl. Grant/Wood 2004.

Damit setzen sie neue Fakten in Hinsicht auf die Wertschöpfung bzw. die Abschöpfung der Werbe- oder Abonnementsmärkte. Und das weltweit. Die Konsequenzen für nationale Regulierungssysteme – deren Hauptziel stets die Schaffung positiver Kreisläufe zur (Re)Finanzierung nationaler Inhalte war – sind bereits jetzt dramatisch.

Aus Sicht der französischen Kulturministerin Fleur Pellerin kann Europa jedenfalls nicht mehr so weiter machen wie bisher.¹ Eine einheitliche Besteuerung der digitalen Weltmächte in Europa, mit der die Steuerschlupflöcher „Double Irish“ und „Dutch Sandwich“ mit ihrem verheerenden Effekt auf die einer normalen Besteuerung unterworfenen eigenen Medienkonzerne gestopft würden, sowie die konsequente Besteuerung entlang der Wertschöpfungsketten der Kulturindustrien in ganz Europa – wie sie die Filmindustrie in Frankreich zur erfolgreichen Rückführung der Gelder in den Produktionssektor angesichts zu kleiner Märkte kennt – sind zwei Schritte, die sich die französische Kulturministerin durchaus zur Wahrnehmung von Gemeinschaftsinteressen für ganz Europa vorstellen kann.

Während auf nationaler und europäischer Ebene allenthalben darüber nachgedacht wird, wie man angesichts der technologischen Konvergenz die eigene Ratlosigkeit überwindet und die Regulierungsprozesse optimiert, empfehlen internationale Konzerne den Politikern Europas nachdrücklich ein Moratorium, um sich bei den grundstürzenden Entwicklungen nicht ins eigene Fleisch zu schneiden. Schon Schumpeter habe schließlich von der schöpferischen Zerstörung gesprochen. Den unaufgeregten Versuch einer Übersicht über die Tragweite der Veränderungen machte Dr. Gottfried Langenstein, Direktor der Europäischen Satellitenprogramme beim ZDF, in einer Gremiensitzung des deutsch-österreichischen-schweizer Satellitenprogramms 3SAT.

Während sich aufgrund dieser ungeheuren Machtverschiebungen die Frage nach fairen Wettbewerbsbedingungen ebenso aufdrängt wie die der möglichen Optimierung der Regulierungsprozesse, stellen die globalen Matadore die Durchsetzungsfähigkeit nationaler bzw. wirtschaftsraumgebundener Regulierung indirekt oder auch ganz offensiv in Frage. Dass sie dies tun, kann man ihnen nicht zum Vorwurf machen; sie handeln legitim und hinsichtlich ihrer Ziele völlig rational. Und sie haben die Macht ihrer Durchsetzungskraft ebenso auf ihrer Seite wie die Ordnung des internationalen Welthandels. Umso naiver wäre es, den supranationalen bzw. globalen Fakten politisch nicht voll Rechnung zu tragen.

¹ Vgl. Fleur Pellerin im Interview über Kulturelle Freiheit - FAZ.net: "Wir können nicht mehr weitermachen wie zu Zeiten von André Malraux." FAZ vom 24. 02. 2015

Kasten 2:

DIGITALE WELT: AUSWIRKUNGEN AUF KUNST, KULTUR UND WIRTSCHAFT,
Vortrag von GOTTFRIED LANGENSTEIN, 3Sat-Gremientreffen, 21. 07. 2014

NEUE WETTBEWERBSBEDINGUNGEN IN DER DIGITALEN WELT

In der analogen Welt waren Unternehmen standortgebunden und hatten erhebliche Transportkosten für Güter, deren grenzüberschreitender Wert vom Zoll erfassbar war. In der digitalen Welt gilt das nicht mehr. Auf welchem Server digitale Produkte gelagert sind, an welchem Standort sie deshalb zu versteuern wären, ist nicht mehr feststellbar. Damit können globale digitale Unternehmen standortbezogenen Regelungen einfach entgehen.

Die Transportkosten der Güter für digitale Produkte gehen gegen Null. In der analogen Welt mussten noch teure Satelliten für mehrere Millionen angemietet werden, um mediale Produkte in anderen Ländern der Welt an den Mann zu bringen. In der digitalen Welt zahlt den Hauptteil der Transaktionskosten der Nutzer über die Basic-Fee, die er an seine Telefon- oder Kabelgesellschaft entrichtet. Zoll und Steuerlasten kann man in der digitalen Welt bei entsprechender Gestaltung leicht entgehen. Damit haben digitale Unternehmen unverhältnismäßige Wettbewerbsvorteile und außerordentliche Wachstumschancen in sehr kurzen Zeiträumen.

Die weltweite Kommunizierbarkeit und Vermarktbarkeit von neuen Produkten im Netz führt zu extremen Skaleneffekten in nur wenigen Jahren. Firmen von Weltgeltung wie Facebook entstehen deshalb in weniger als einer Dekade. Andere verschwinden ebenso schnell. Erinnern wir uns nur an Nokia. Noch vor 5 Jahren Weltmarktführer im Handygeschäft. Heute nur noch eine Marginalie am Börsenmarkt.

DIGITALE KONZENTRATION AUF GLOBAL PLAYER

Die mächtigsten Unternehmen des digitalen Markts sind alle an der amerikanischen Westküste beheimatet, in einer relativ kleinen Region zwischen San Francisco und Seattle, im Norden Kaliforniens und im benachbarten Bundesstaat Washington. Microsoft in Redmond, Ebay in San Jose, Amazon in Seattle, Google in Mountain View, Facebook in Menlo Park. Nimmt man nur diese fünf Unternehmen, haben sie zusammen einen Börsenwert von 1.036 Mrd. US-\$. Ihr jährlicher Umsatz beträgt 231 Mrd. US-\$. Europa hat keine vergleichbaren digitalen Unternehmen aufzuweisen. Der europäische Markt ist wegen der Sprachregionen gerade im Kultur- und Medienbereich in viele kleine Märkte aufgesplittet, die keine Global Player hervorbringen können.

Während Europa noch zu einem wesentlichen Teil von traditionellen Industrien lebt, wie vom Maschinenbau und der Kraftfahrzeugindustrie, setzen die USA vor allem auf die digitale Industrie. Dieser sollen weltweit optimale Marktbedingungen eingeräumt werden. Insofern kommt den Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen den USA und Europa besondere Bedeutung zu.

FREIHANDELSABKOMMEN ZWISCHEN EUROPA UND DEN USA

Im März 2014 gelangte der bislang streng geheim gehaltene Entwurf des Freihandelsabkommens zwischen den USA und Europa erstmals an die Öffentlichkeit. Er ist inzwischen auch offiziell über folgende Web-Adresse abrufbar: <http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/eu-kommission-position-in-den.pdf>. Eine Reihe der Bestimmungen macht einen durchaus vernünftigen Eindruck, wie die freie Beweglichkeit von Beschäftigten, die Absicherung von Investitionen gegen Verstaatlichung und die Best Regulation Klauseln, die für Unternehmen sicherstellen, dass kein konkurrierendes Unternehmen günstigere Rahmenbedingungen rechtlich eingeräumt bekommt.

Für unsere heutige Frage besonders relevant sind vor allem die Section I und Section V. Section I beschreibt die Liberalisation of Investments. Hier findet sich in Satz 2 folgende Formulierung: „The provisions of this section shall not apply to audio-visual services“. Zu Deutsch: audiovisuelle Dienste sollen hiervon nicht berührt sein. Die Klausel wurde auf das Drängen der Europäer eingeführt. Aber da sie nicht in der Präambel des Abkommens, sondern nur im 1. Kapitel unter Investmentregelungen aufgeführt ist, stellt sich die Frage, ob sie uns auch gegen die Regelungen in den anderen Kapiteln wird absichern können. Hierbei denke ich insbesondere an Kapitel V des geplanten Abkommens, in dem „Electronic Communication Networks und Services“ geregelt werden.

Erinnern wir uns. Im Vorfeld hatten vor allem Frankreich und die skandinavischen Staaten in den Vorberatungen der EU-Kommission durchgesetzt, dass die „Exception culturelle“ nicht fallen dürfe. Die „Exception culturelle“ ist eine Formulierung aus dem Amsterdamer Protokoll zu den audiovisuellen Diensten. Damals war das England Thatchers, getrieben von den USA und Rupert Murdoch, der Vorreiter gewesen, den europäischen Markt zu liberalisieren und die öffentliche Förderung von Kultur und Medien als Beihilfe zu brandmarken und verbieten zu lassen. Es ist Helmut Kohl zu danken, der damals gemeinsam mit den Franzosen die „Exception culturelle“ für audiovisuelle Dienste durchsetzte. Exception culturelle bedeutet, Kultur ist nicht als reines Wirtschaftsgut zu betrachten. Und jedes Land in Europa sollte die Freiheit behalten, seine eigene Kultur und seine eigenen Medien finanziell zu unterstützen.

Ausnahmeregelungen zum Schutz unserer audiovisuellen Medien reichen jedoch bei weitem nicht aus, um die Risiken abzufangen, die aus dem digitalen Markt für unsere gesamte industrielle Landschaft erwachsen. Entscheidend wird sein, ob es den Demokratien der westlichen Welt gelingt, faire Ausgangsbedingungen für alle Unternehmen in der digitalen Welt durchzusetzen.

In Section V finden sich unter Article 43 Regelungen zu „Scarce Goods“. Damit sind knappe Ressourcen gemeint und hier insbesondere die Vergabe von Frequenzen. In den USA sind die elektronischen Verteilwege, sei es Kabel oder Fernsehen, über terrestrische Frequenzen nach wie vor durch die FCC-Regulation 310 besonderem Schutz unterworfen. Ausländer können in den USA an Medienunternehmen maximal 20 % der Anteile erwerben. In Europa sind hier die Märkte wesentlich offener. Sowohl Fernsehunternehmen, wie die ProSiebenSat.1 Media AG, konnten von amerikanischen Bietern zu 100 % übernommen werden, als auch Kabelunternehmen. Die Deutschen Kabelnetze befinden sich heute zu 100 % in amerikanischer Hand.

Der letzte hoheitliche Verteilweg, der für die digitale Zukunft noch weitgehend in der Hand der jeweiligen Länder bzw. europäischer Unternehmen ist, das sind die Frequenzen. Insofern kommt dem Article 43 besondere Bedeutung zu. Wenn jetzt durch die Einführung einer neuen technologischen Norm (MPEG 4) im Bereich des digital-terrestrischen Fernsehens Frequenzen frei werden, dann sollten diese für die eigene digitale Zukunft gesichert werden. Das können mediale Bedürfnisse sein, aber auch weiterentwickelte automatisierte Verkehrswege, deren Fluss eines Tages über freie Frequenzen gesteuert wird. Die im Entwurf vorgesehene Klausel, diese Frequenzen im freien Bieterverfahren auch US-amerikanischen Bietern zum Kauf anzudienen, wäre für die eigene digitale Zukunft Europas fahrlässig.

STEUERLICHE OPTIMIERUNG DIGITALER UNTERNEHMEN

Das größte Problem der digitalen Welt ist die Zersetzung der Gemeinwesen durch Steuervermeidung digitaler globaler Konzerne. Der Schaden, der den Europäischen Gemeinwesen durch Steuervermeidung zugefügt wird, wird von der EU-Kommission mit 1,3 Billionen €, d. h. 1.300 Mrd. € beziffert. Daran haben die digitalen internationalen Großkonzerne inzwischen einen immer größeren Anteil.

Die Methoden sind einfach. Sie sind unter den Namen „Double Irish“ oder „Dutch Sandwich“ bekannt. Das digitale Unternehmen führt seine Gewinne in Irland oder den Niederlanden zusammen. Dort erhält es eine Rechnung von einem Büro auf den Bahamas, das für die Nutzung des Unternehmensnamens eine Rechnung in Höhe von 95 % des angefallenen Gewinns stellt. Der verbleibende Rest wird dann in Europa versteuert. Die auf den Bahamas eingegangenen Beträge für Royalty-Fees bleiben unversteuert. Die Briefkastenfirma vor Ort wird nur mit einer kleinen Pauschalsteuer belastet.

Betrachten wir das einmal etwas genauer am Beispiel des englischen Markts, der für Google nach den USA den zweitgrößten darstellt. 2011 erzielte das Unternehmen dort Umsätze in Höhe von 4,3 Mrd. US-\$, zahlte aber nach Schleusung über den „Double Irish“ am Ende nur 9,6 Mio. € Steuern. 9,6 Mio. € entsprechen in etwa 0,2 % des Umsatzes. Ein europäisches Unternehmen, das seine Umsätze in einem europäischen Land ordentlich versteuert, wäre mit Körperschaftssteuerraten zwischen 26 % und 35 % je nach Standort konfrontiert. Amazon verfährt ähnlich. Hier ist das gewählte Verfahren die Versammlung der Gewinne in Luxemburg mit einem anschließenden „Dutch Sandwich“. Und wieder landet der Großteil der Gewinne unversteuert auf den Bahamas. Apple zahlte 2012 nur 2 % Steuer bei Erträgen von 73 Mrd. € aus seinen internationalen Operationen. Hier geht der Weg wieder über den „Double Irish“.

Die Folgen sind erheblich: Begünstigt durch die Steuerfreiheit können die globalen digitalen Unternehmen wesentlich höhere Wachstumsraten vorlegen und damit in kurzer Zeit global dominierende Positionen einnehmen. Die heimischen Unternehmen werden verdrängt, weil sie bei Belastung mit Körperschaftssteuerraten um 30 % nicht mehr in der Lage sind, im Wettbewerb mitzuhalten.

Nehmen wir uns nur einmal das Beispiel Amazon und vergleichen wir die Ausgangsposition mit dem Buchgroßhändler Hugendubel. Mit einer Vertriebsplattform wie „Buch.de“ wäre Hugendubel als deutsches Unternehmen, das seinen hiesigen Steuerpflichten nachkommt, zunächst einmal 30 % Umsatz- bzw. Gewerbesteuer unterworfen. Amazon mit Steuersitz Luxemburg und dazu geschalteten „Dutch Sandwich“ und einem Briefkasten auf den Bahamas entrichtet nur 2 % Steuer. Und dank EU-Förderung aus dem EU-Strukturfonds, die deutsche Bundesländer für seine Vertriebshallen bereitstellen, sinkt seine Belastung gegen Null. Die Europa vorenthaltenen Steuern verleiht Amazon dann im Rahmen seiner Investment-Fonds an die europäischen Staaten gegen Zinsen, wenn diese ihre maroden Staatshaushalte mit der Ausgabe von Obligationen stützen müssen, und macht so aus seiner Steueroptimierung sogar noch ein positives Geschäft. Mit solchen Schief lagen der Ausgangsbedingungen werden europäische Verlage und Unternehmen langfristig den digitalen globalen Playern nicht standhalten können.

Betrachten wir einmal die Wachstumsraten von zwei Weltkonzernen: Die Firma Siemens benötigte seit ihrer Gründung im Jahr 1847 insgesamt 167 Jahre, um einen Börsenwert von 86 Mrd. US-\$ zu erlangen. Google hat schon heute den vierfachen Börsenwert von Siemens mit 349 Mrd. US-\$, und der digitale Konzern benötigte dafür gerade einmal 15 Jahre.

KUNDENDATEN UND ADRESSIERBARE WERBUNG

Der Schlüssel von Googles Erfolg liegt in der adressierbaren Werbung. Und damit sind wir bei einem weiteren Merkmal des digitalen Markts: der neuen Währung „Kundendaten“, d. h. Kenntnis der Kunden und ihrer Interessen in jedem Detail. Google weiß über seine Suchmaschinen alles über sie. Über die IP-Nummer ihres Computers wird festgehalten, welche Websites sie ansurfen, welche Themen sie interessieren, welche elektronischen Käufe sie tätigen, welchen Freunden und sozialen Netzwerken sie angehören.

Der Kundenstamm war früher das Geheimwissen der Vertriebsabteilungen von Industrieunternehmen. Über Jahrzehnte gesammelte Kundenkontakte und das daraus erwachsende Wissen über Märkte wurden sorgfältig gehütet und stabilisierte Unternehmen langfristig im Markt. Heute sind über den digitalen Wandel in kurzer Zeit die digitalen Großunternehmen an der Westküste der USA die Inhaber der weltweit größten Kundendateien geworden. Und sie wollen mit diesem Wissen nun auch in die Geschäftswelt der Banken eindringen.

ÜBERNAHME DES EUROPÄISCHEN BANKGESCHÄFTS DURCH DIGITALE BANKEN

Als vor einigen Wochen Facebook in Irland eine Banklizenz beantragte, löste dies sowohl auf europäischer Ebene als auch bei den Banken Großalarm aus. Die Banken befürchten, dass Facebook die Kenntnis der Nutzerinteressen seines Social-Networks mit den wirtschaftlichen Möglichkeiten kombinieren könnte, die sich aus dem Bankkunden-Geschäft ergeben würden. Die Banken wissen, dass ihr Kundengeschäft zunehmend von dem klassischen Kassen- und Überweisungsgeschäft in den Filialen auf die Online-Ebene abwandert. Online-Banking hat enorme Zuwachsraten. Und hier ergibt sich der Anknüpfungspunkt für globale digitale Unternehmen. Die Aufregung um Facebooks Banklizenz ist insofern verständlich. Denn wir stehen vor der Übernahme immer mehr wirtschaftlicher Funktionen durch die digitalen Großunternehmen an der Westküste der USA.

Aber in der Aufregung über Facebook wurde übersehen, dass der Prozess der Übernahme von Bankfunktionen durch digitale Konzerne schon längst begonnen hat. Google hat bereits eine Bank-Lizenz für Europa. In den Vereinigten Staaten hat Google bereits 2013 das System „eWallet“ eingeführt, das Android-Nutzern USA-weit ermöglicht, sich wechselseitig Geldbeträge zu überweisen. Google dringt damit in das Transaktionsgeschäft ein, das bisher Geschäftsbanken und Kreditkartenunternehmen vorbehalten war. Und PayPal operiert schon seit Anfang 2000 als Zahlungsform im Internet. 2002 wurde das Unternehmen von Ebay übernommen. Verbunden mit der Vertriebsplattform nahm es einen steilen Aufschwung und verfügt heute über mehr als 230 Mio. Mitgliedskonten in 193 Nationen. Transaktionen werden inzwischen in 23 Währungen vorgenommen. Bemerkenswert sind die Transaktionskosten: Für den Zahlenden sind die Transaktionen kostenlos, nicht aber für den Empfänger. Hier kassiert PayPal erheblich. 0,35 Euro pro Transaktion zuzüglich 1,9 % des Umsatzes. Bei 1.000 € kostet die Transaktion den Verkäufer 19,35 €. Das liegt weit über den üblichen Bankgebühren. Würde ein familiärer Haushalt alle Zahlungen über Paypal abwickeln, beliefen sich die Kosten schnell auf Beträge von über 100 € im Monat.

THE „INTERNET OF THINGS“

Und lassen Sie mich Ihnen abschließend noch einen Ausblick auf ein weiteres Feld geben, das die industrielle Entwicklung insgesamt betrifft. Wir nennen das Phänomen „The internet of things“. Bis dato konzentriert sich unsere Aufmerksamkeit bei dem Thema Internet auf Kommunikation, die Verbreitung von Medieninhalten, Suchmaschinen, Vertriebsplattformen und Netzwerke. In all diesen Fällen kommunizieren Individuen oder Firmen über das Netz miteinander. Die neue Dimension ist die Kommunikation von Maschinen ohne Beteiligung von Menschen. Das meint der Begriff „The Internet of Things“. Das kann das praktische Leben betreffen. Wenn Sie beispielsweise ihre Reise verlängern, würde die Umbuchung bei Ihrem Reisebüro automatisch die elektronische Steuerung Ihres Hauses ansprechen und die Heizung 1 Tag vor dem neuen Anreisetern auf Wohntemperatur hochfahren.

Aber das „Internet of Things“ geht auch weit über den privaten Bereich hinaus. Aus der Computerwelt kennen wir schon heute die Fertigung von einzelnen Computern nach individuellen Bedürfnissen. Dies könnte auch auf die Autoindustrie angewendet werden. Die meisten Teile werden ohnehin von Zulieferern erstellt. Und hier stellt sich dann die Frage nach der Markenhoheit.

Werden Daimler und BMW langfristig die führenden Marken bleiben? Oder gelingt es Google mit seinem Kundenwissen, eines Tages nicht nur Werbung kundengenau zu platzieren, sondern auch selbst passgenaue Produkte anzubieten? Das Auto in der Lieblingsfarbe mit bevorzugtem Retrolook und dennoch modernsten Fahreigenschaften mit Selbststeuerungssoftware, die über Google-Maps gesteuert wird? Mit Android ist Google bereits weit in den Handymarkt eingedrungen und hat Blackberry und Nokia an den Rand gedrängt. Warum sollte das nicht mit anderen Industriebereichen auch geschehen?

Meine Damen und Herren, mit dieser beunruhigenden Vision komme ich zum Ende und hoffe, dass Sie das Thema wach gemacht hat für die Notwendigkeit, dass wir uns in Europa und in den Verhandlungen mit den USA mit Nachdruck um faire Wettbewerbsbedingungen und auch einheitliche steuerliche Rahmenbedingungen kümmern müssen – damit der digitale Markt nicht zu einem digitalen Fort Knox wird, in das Gewinne abwandern, die für die Entwicklung unserer Kultur und unserer Industrie dringend benötigt werden, zur Bezahlung der Autoren, Künstler und Ingenieure des Europa von morgen. Meine Damen und Herren, ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

3.3. TTIP als Mittel der „regulatory harmonisation“

Hier wird die ganze Tragweite des anspruchsvollen TTIP-Projekts deutlich: TTIP – das sagen seine Protagonisten übereinstimmend – soll ja eben kein „normales“ Handelsabkommen herkömmlicher Art sein. Zwar wird TTIP auf der Grundlage der WTO-Verträge und der GATT- und GATS-Abkommen verhandelt, was aufgrund der vorgegebenen Kategorisierungen von Handelsprodukten als Gütern einerseits und Dienstleistungen andererseits relevant ist.¹ Aber TTIP geht in seinem Anspruch weit darüber hinaus. Es strebt eine Übereinkunft für einen wertebasierten, integrierten Wirtschaftsraum an, der aufgrund seiner Wirtschaftskraft in der Lage ist, weltweit Standards zu setzen.

Langfristig soll eine wie auch immer geartete „regulatory harmonisation“ stehen. TTIP soll also, was auch von seinen Befürwortern zuweilen explizit gesagt wird, verhindern, dass die Normen und Standards in Zukunft maßgeblich von asiatischen Mächten definiert und dann dem Westen vorgegeben werden. Trotz des beabsichtigten Abschlusses eines transpazifischen Protokolls durch die NAFTA-Staaten Kanada, Mexiko und USA wäre mit dem Abschluss von TTIP noch immer die größte Wirtschaftszone der Welt geschaffen. Was also sollte dagegen sprechen in einer Welt integrierter digitaler Produktion?

Ein auch aus unserer Sicht entscheidender Punkt wird von den Befürwortern des Abkommens selbst gemacht: Regulierung ist eben nicht werteneutral. Und bei diesem Abkommen kommt ein weiterer, entscheidender Faktor ins Spiel: TTIP ist auch kultur- und medienpolitisch gesehen kein „normales“ multi- oder bilaterales Abkommen. Es wird mit den USA verhandelt, einem Land, das seit bald 100 Jahren versucht, kulturpolitische Regulierungsansätze als „protektionistische“ Maßnahmen abzutun, und das jede Form internationaler Kulturordnungspolitik vehement bekämpft. So haben die USA eben auch die UNESCO-Konvention zum Schutze der kulturellen Vielfalt 2005 als eines der ganz wenigen UNO-Mitglieder nicht unterschrieben. Jenen multilateralen Vertrag, den 141

¹ Vgl. Drechsel 2009, S. 192.

Staaten und die EU zeichneten, um gegenüber den eingegangenen Liberalisierungsaufgaben der WTO einen kulturpolitischen Handlungsspielraum für die Staaten zurückzugewinnen. Denn die Erkenntnis von zehn Jahren Regulierung war, dass die Staaten gegenüber den Weltmarktentwicklungen regulatorisch praktisch nicht mehr entscheidungsfähig waren.

Die USA haben nie akzeptiert, dass die meisten Staaten in Bezug auf die Kultur- und Medienpolitik eine grundsätzlich andere Haltung einnehmen als sie selbst. Eine der berührendsten Passagen des ersten Weltkulturberichts „Our Creative Diversity“, unter Leitung von Jaques Delors Mitte der neunziger Jahre veröffentlicht, lautet: „At least we are free to decide what lifes we want to live...“. Kulturpolitik, verstanden als gesellschaftspolitisch definiertes, integrierendes Bindeglied von Gesellschaft bzw. Nation gibt es als solche in den USA nicht – sie wird in den USA über das Mäzenatentum, sprich die Steuerpolitik, gesteuert. Desgleichen nimmt der öffentliche Rundfunk lediglich eine „Lückenbüsserfunktion“ ein, tut also das, was wirtschaftlich nicht vielversprechend erscheint, und ist ständig auf Spendengelder angewiesen. Es ist nicht zu bestreiten, dass die Medienfreiheit ein konstituierendes fundamentales Element der amerikanischen Demokratie ist. Die US-Medienordnung ist aber eben nicht ordnungspolitisch auf dem Daseins-Vorsorgeprinzip aufgebaut und riskiert damit das, was Ökonomen als „Marktversagen“ bezeichnen: Die gesellschaftliche Funktion kann vom Markt nicht garantiert werden.¹ Das nehmen die Vereinigten Staaten mit Blick auf die enormen Gewinne, die ihnen aus den globalen Märkten zufließen, gern in Kauf; für die vergleichsweise kleinen Staaten Europas führt die Akzeptanz eines solchen Marktversagens demgegenüber zu einer doppelten negativen Dividende, weil sie nicht nur ihre gesellschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten reduziert, sondern auch ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit und die ihnen aus den Weltmärkten zufließenden Erträge.²

Konsequenterweise haben die USA, die das exponentielle Wachstum der Internet Economy mit samt ihrem Marktvorteil langfristig absichern wollen, im Vorfeld der TTIP-Verhandlungen versucht, die kultur- und medienpolitische Dimension der Digitalökonomie völlig auszuklammern. Der Wunsch der USA war es, in Bezug auf die audiovisuellen Medien all jene in die Verhandlungsmasse zu geben, die als Abrufangebote gelten können, also „nicht-linear“, nicht analog, sondern digital sind – was in Kürze für einen Großteil der Angebote der Fall sein dürfte. Damit wäre eine entscheidende europäische Errungenschaft untergraben: die Technologieneutralität. Sie sichert den Vorrang des gesellschaftlichen Gestaltungsprinzips vor der technischen Produktions- oder Vermittlungsform.

¹ Siehe Kops 2010, S. 8ff., S. 28.

² Man könnte sogar von einer dreifachen negativen Dividende sprechen, wenn man berücksichtigt, dass auch der individuelle (private) Wert der Medien durch die Kommerzialisierung und die damit verbundene verstärkte Ausrichtung am (globalen) Mainstream („McDonaldisierung“, Ritzer 2006) für die Rezipienten („Konsumenten“) in Europa höhere Divergenzen zwischen angebotenen und von den präferierten Medieninhalten bedeutet als für die Rezipienten in den Vereinigten Staaten, die eine noch stärkere „Amerikanisierung“ der Inhalte überwiegend als vorteilhaft empfinden dürften. Siehe dazu Kops 2006, S. 29f.

Während es also für die Europäer, die den gesellschaftspolitischen Gestaltungsprinzipien unterworfen sind, grundsätzlich irrelevant ist, wie Inhalte verbreitet werden, wollten die USA die Verbreitungsart zum entscheidenden Kriterium für die Abgrenzung und Unterscheidung von traditionell und digital verbreiteten Diensten machen. Für die USA – und vermutlich auch für die dort ansässigen Internetunternehmen – sind Abrufangebote demnach primär „electronic goods“ bzw. „data driven activities“ oder gleich „digital products“.¹

3.4. Was auf dem Spiel steht

Es ist nichts Geringeres als die Gestaltungsfreiheit des Humanum, die auf dem Spiel stehen könnte. Dies wurde glücklicherweise – nach zögerlichen Anfängen – von weiten Kreisen der Zivilgesellschaft, von Mittlerorganisationen² und Kulturverbänden³ auch deutlich artikuliert. Der wachsende öffentliche Resonanzboden war vermutlich mit entscheidend dafür, dass die Risiken auch in der Politik zunehmend gesehen wurden, von den europäischen Mitgliedstaaten (zunächst erkennbar ohne umfassendes Verständnis für die Mechanismen des Handelsrechts) erst sehr allmählich, etwa bei der Erteilung des Verhandlungsmandats Anfang 2014,⁴ dann jedoch klar mit der Forderung nach einer Generalklausel für Kultur und Medien, die die deutsche Beauftragte für Kultur und Medien, Staatsministerin Monika Grütters, im Europäischen Rat aussprach; schließlich vom Europäischen Parlament, das von Beginn des Jahres 2015 an seine Rolle immer selbstbewusster einnahm.⁵ Der Beauftragte des Kulturausschusses des Europäischen Parlaments für TTIP, der Abgeordnete Bernd Lange, veröffentlichte schon Anfang des Jahres eine persönliche Kommunikation dazu, die klarstellte, dass es kein Abkommen geben könne, so-

¹ Allerdings sehen das auch in den Vereinigten Staaten nicht alle Vertreter der digitalen Wirtschaft so. Manche erkennen – mitunter besser als mancher Europäer – was auf dem Spiel steht. Das hat z. B. die grandiose Dankesrede des amerikanischen „Cyberguru“ Jaron Lanier gezeigt, die er anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels an ihn 2014 in der Frankfurter Paulskirche gehalten hat. „Nicht Du bist der Kunde der Internetkonzerne, Du bist ihr Produkt!“ (Quelle: <http://www.friedenspreis-des-deutschen-buchhandels.de/445722/>). Vgl. auch Lanier 2014.

² Die multilaterale Mittlerorganisation für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation Deutschland, die Deutsche UNESCO-Kommission hat zwei Resolutionen zu TTIP in ihren Hauptversammlungen 2013 und 2015 verabschiedet. Vgl. <http://www.unesco.de/infothek/dokumente/resolutionen-duk/reshv75-ttip.html>, sowie „Kulturelle Vielfalt wahren“, <http://www.unesco.de/infothek/dokumente/resolutionen-duk/bonner-resolution.html>. Die Präsidentin hat am 8. Oktober 2015 das Positionspapier der Bundesregierung zu TTIP in einer Erklärung kommentiert. Vgl. <http://www.unesco.de/presse/pressearchiv/2015/pm-38-2015.html>

³ Eine der größten Demonstration der Nachkriegsgeschichte mit rund 200.000 Teilnehmern fand nach einem Aufruf europäischer Kulturverbände am 10. 10. in Berlin statt.

⁴ Vgl. oben, S. 7, Anm. 1.

⁵ Eine wesentliche Vorarbeit leistete die deutsche Abgeordnete Helga Trüpel; vgl. Draft Opinion of the Committee on Culture and Education for the Committee on International Trade on recommendations to the European Commission on the negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) (2014/2228(INI)) Rapporteur: Helga Trüpel, EUROPEAN PARLIAMENT, Brüssel PA\1049167EN.doc, 6. 2. 2015:

lange das Parlament ihm nicht zugestimmt habe. Die im Frühsommer 2015 vorgelegten Forderungen des Europäischen Parlaments an die europäischen Verhandlungsführer übergab er an die Kommission, den Rat und die Mitgliedsstaaten.¹

Noch rang die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt mit ihrer eigenen Position, und mit vielen Lobbyisten. Die Stellungnahmen von Parlamentspräsident, Bundeskanzlerin, Wirtschaftsminister und Staatsministerin fielen 2014 erkennbar auseinander. Doch auf der Basis klug analysierter Sachverhalte und daraus gezogener Schlussfolgerungen näherte sich das Kabinett im Laufe des neuen Jahres geräuschlos an. Manche sprachen sogar von der eklatanten Disparität, die zwischen den USA und der EU in den beiden Bereichen Kultur und Medien bestehe, die es so bei bisherigen Freihandelsabkommen nie gegeben habe und absehbar auch nicht wieder geben werde; auch davon, dass jetzt die Strukturen und Abhängigkeiten der Zukunft festgelegt würden, und davon, wie wesentlich das sowohl ökonomisch wie demokratiepolitisch und für das eigene Selbstverständnis sei. Im Medienbereich lag auf der Hand, dass die Disparität in der unvergleichbaren Marktmacht der US-amerikanischen Internet-, Film- und TV-Konzerne begründet liegt. Schwieriger waren die Folgen im Kulturbereich auszuloten, in dem völlig konträre Gesellschaftsmodelle aufeinander treffen, die sich in sehr unterschiedlichen Konzeptionen von Kulturförderung, Urheberrecht und Datenschutz wieder finden.

Was sich durchsetzte, war schließlich der erklärte Wille, dass europäische Inhalte, Dienstleistungsanbieter und Geschäftsmodelle durch TTIP keine Nachteile erfahren sollten. Wegen der Dynamik von Kultur und Medien müssten auch künftig angepasste Instrumente, Regulierungsmaßnahmen und Standards der Kultur- und Medienpolitik möglich sein. Im Umkehrschluss hieß das: eine bloße Festschreibung des Status quo ebenso wie die bisher in Freihandelsabkommen üblichen Schutzmechanismen wurden als nicht mehr ausreichend angesehen.

4. Die Zukunftsfrage: Das „Right to Regulate“

4.1. Bestehende Regulierungslücken

Trotz der im TTIP-Verhandlungsmandat getroffenen Vorkehrungen² zum Schutz der kulturellen Vielfalt in Europa und zur Ausnahme von audiovisuellen Diensten bestehen in den Entwürfen zum Abkommen, was den Schutz und die Fördermöglichkeiten der für Europa und seine künftige Entwicklung so wichtigen Kulturbereiche betrifft, erhebliche Lücken:

1. Die Ausnahme gilt nur für audiovisuelle Dienstleistungen, nicht für kulturelle Dienstleistungen. Auch Medien generell sind damit nicht ausgenommen, eben so wenig wie die sie angehenden Regelungs-Sachverhalte.

¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. 6. 2015: Empfehlungen des Europäischen Parlaments an die Kommission zu den Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (2014/2228(INI)). P8_TA-PROV(2015) 0252.

² Vgl. das Verhandlungsmandat (oben, S. 7, Anm. 1) Nr. 6, 8, 9, auch Nr. 23 und 25.

2. Die Ausnahme für audiovisuelle Dienstleistungen bezieht sich zudem lediglich auf das erste Kapitel des Vertragswerkes, auf das Kapitel «Marktzugang». Sie gilt nicht für die Kapitel «Regulation» und «Regeln».
3. Regulierung und Regeln aber sind es, die Vielfaltsicherung, zu der sich die EU völkerrechtlich verpflichtet hat, durchsetzen könnten; etwa durch Must carry-Regelungen, oder beim Recht auf geistiges Eigentum durch die Schrankenregelung des Rechts der Allgemeinheit auf Kurzberichterstattung.
4. Doch selbst die Anwendung von Regulierungsprinzipien auf neue Tatbestände will bedacht sein: Wenn etwa unter dem Stichwort „Must be found“ Äquivalente für Must-carry-Regelungen für die neuen Plattformen mit ihrer Fülle an Programmen diskutiert werden, fragt sich, ob das unter die AV-Ausnahme fiele.
5. Nicht einmal der Terminus „audiovisuelle Dienstleistungen“ selbst ist per se eine verlässliche Absicherung der Ausnahme, weil er innerhalb der WTO-Nomenklatur eine interpretierbare Kategorie darstellt, die nur solange technologieneutral ist, wie sich kein neuer Terminus hinzugesellt. Rechtlich war die Einordnung von Audiovision immer strittig; die in der Uruguay-Runde aufgestellte Sektorenliste im Rahmen des GATS führt audiovisuelle Medien allein in sechs Subsektoren auf.
6. TTIP geht mit den beiden Säulen «Regulatorische Kooperation» und «Regeln» weit über klassische Freihandelsabkommen hinaus. „Regulative Kooperation“ bezieht sich zudem auf Vorkehrungen zum Investitionsschutz, die den politischen Spielraum zur Zukunftsgestaltung in Europa ausbremsen und sogar dramatisch beschneiden können.
7. Einzelne Schutzvorkehrungen zur Wahrung des Status quo reichen daher zur Zukunftssicherung heute nicht mehr aus. Die Souveränität verlangt, dass dynamische Fortentwicklungen nicht abschließenden Regelungen unterworfen werden. Der politische Spielraum muss gewahrt bleiben. Dabei sind die Möglichkeiten des Handelsrechts, dies zu vereiteln, komplex. Einige Beispiele:
8. Bisher gilt in sieben Mitgliedstaaten der EU die Buchpreisbindung. Selbst wenn sie nicht-diskriminierend ist, könnte sie künftig im Zuge des Abbaus regulatorischer Handelsschranken als abzubauenendes nicht-tarifäres Handelshemmnis verstanden werden. Handelskommissarin Cecilia Malmström hat sich allerdings nach heftigem Druck inzwischen persönlich in dieser Frage im Sinne Europas festgelegt.
9. Asymmetrische Verhandlungssituationen der Parteien drohen immer dann, wenn im Rahmen der WTO, auf deren Basis verhandelt wird, etwa nationale Sicherheit als legitimes Interesse gilt, nicht jedoch der Schutz der kulturellen Vielfalt. Meinungsvielfalt kann in den USA nur aus Gründen der nationalen Sicherheit politisch geregelt werden, was legitim ist; in Deutschland wird Meinungsvielfalt zur Wahrung medialer Vielfalt durch das Medienkonzentrationsrecht geregelt. Das aber ist kein legitimer Grund im Kontext der WTO-Bestimmungen.

10. Die Universaldienste-Richtlinie schreibt aus Gründen der Sicherung der Meinungsvielfalt in Europa Must-Carry-Regelungen fest. Sie erlauben die Verpflichtung der Kabelnetzbetreiber zur Übertragung lokaler und öffentlich-rechtlicher Sender. Die logische Weiterentwicklung für Plattformen wäre die Regelung „Must be found“, die Verpflichtung der Betreiber, bestimmte Anbieter von allgemeinem Interesse leicht auffindbar auf dem Startbildschirm zu platzieren. Dienste dieser Art könnten den liberalisierten Telekommunikations-Dienstleistungen zugeordnet, dabei aufgrund der Bevorzugung einzelner Sender als diskriminierende Regelung eingestuft werden, die dem Grundsatz der Inländerbehandlung widerspräche. Eine gleich doppelte Herausforderung.
11. Connected TV: TV- und Internetdienste auf einer Plattform wie HbbTV werden in der europäischen Audiovisuellen Mediendienste Richtlinie (AVMD-RL) als Dienste mit publizistischer und gesellschaftlicher Wirkung eingestuft, die jenen der auch schon bisher von der AVMD-RL erfassten Diensten gleich oder jedenfalls sehr ähnlich sind. Das berührt einerseits Endgerätehersteller mit hybriden Angeboten, andererseits suchmaschinen- bzw. applikationsgestützte Angebote wie Google TV oder Apple TV. Diese europäische Regelung berührt damit massive Interessen und kann den Tatbestand der Diskriminierung und Handelsbeschränkung evozieren und als abzubauenendes nicht-tarifäres Handelshemmnis angegriffen werden.
12. Europa kennt ein Kurzberichterstattungsrecht für TV-Sender bei Ereignissen von großem Interesse für die Öffentlichkeit. Sende- und Verwertungsrechte gehören zum Eigentum der Rechteinhaber, das Kurzberichterstattungsrecht schränkt deren Wert ein und mindert ihn zugleich. Eine solche Regelung müsste auch vor dem Hintergrund des TTIP-Investitionsschutzes Bestand haben.
13. Listen von Ereignissen von „erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung“ wurden entsprechend der AVMD-RL in einigen Mitgliedstaaten erstellt. Diese Ereignisse müssen – keineswegs nur, aber eben auch – im Free-TV übertragen werden. Die Aufnahme neuer Ereignisse in diese Listen und damit ihre Weiterentwicklung könnte mit dem Hebel des Investitionsschutzes vereitelt werden, weil der Wert der Übertragungsrechte damit schließlich sinkt.
14. Selbst Verwertungsgesellschaften sind in Deutschland im Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten Regelungen zur Förderung der kulturellen Vielfalt und der Fürsorge ihrer Mitglieder unterworfen, beides keine klassischen Marktprinzipien. Auch solche Regelungen können über den Investitionsschutz angegriffen werden.
15. Dass darüber hinaus das europäische Urheberrecht und das US-amerikanische Copyright-System sich grundlegend unterscheiden, ist bekannt. Die Grundprinzipien des europäischen Urheberrechts, wonach der Urheber insgesamt sowohl mit seinem Persönlichkeitsrecht als auch seinen ökonomischen Rechten im Mittelpunkt steht, sind für den europäischen Raum unaufgebbar.

Dies sind nur einige Beispiele, die illustrieren, in welchem Maße die kulturellen Traditionen die ordnungspolitischen Vorstellungen prägen und wie groß die Divergenzen sind. Wenn die stark divergierenden Vorstellungen in einem Bereich aufeinanderstoßen, der durch die beschriebenen Diskrepanzen zwischen Marktmacht und Möglichkeiten zur Bestimmung der Wettbewerbsbedingungen geprägt ist, ist die Durchsetzungswahrscheinlichkeit für die Positionen der jeweiligen Seite ziemlich klar.

Weil die Legitimität nationaler Kultur- und Medienpolitiken durch die USA nicht anerkannt wird und weil die rasante technologische Konvergenz von Europa verlangt, sich einer digitalen Agenda und damit verbundenen Zukunftsfragen der Gesellschaft zuzuwenden, haben mehr und mehr europäische Kultur- und Medienpolitiker allmählich auch erkannt, dass die Regulierungsautonomie im TTIP-Vertrag wirksamer gesichert werden muss, weil die jetzige Rechtslage den Staaten Europas keine souveräne Gestaltungshoheit entsprechend ihrer eigenen kulturellen Traditionen garantiert und für die meisten Bereiche weder die Regulierungsautonomie für den Marktzugang noch für die regulatorische Kooperation, noch für die Bestimmung der Regulierungsinhalte selbst schützt (siehe zusammenfassend Tabelle 1).

Tabelle 1:

Geschützte und nicht geschützte Gestaltungsfelder der Kultur- und Medienpolitik

TTIP	1. Säule : Marktzugang	2. Säule : Regulatorische Kooperation	3. Säule: Regeln
Audiovisueller Bereich	AV Ausnahme		
Kultureller Bereich			
Telekommunikation			
Geistiges Eigentum			
Steuern			
etc....			
Beihilfen	horizontale Ausnahme		

geschützter Bereich
 ungeschützter Bereich

(Quelle : BKM 2014)

4.2. Position der Bundesregierung und der Europarlamentarier

Oktober 2015: 200.000 Menschen aus ganz Europa machten sich auf den Weg nach Berlin, um dem Aufruf der europäischen Kulturverbände zu folgen, am 10. Oktober gemeinsam mit den europäischen Gewerkschaften und Sozialverbänden gegen TTIP zu demonstrieren, als die Regierung am 7. Oktober völlig überraschend ein „Positionspapier der Bundesregierung zu TTIP“ vorlegte (siehe Kasten 3). Es ist das Ergebnis der Abstimmung der Beauftragten für Kultur und Medien und ihres Hauses mit Wirtschaftsminister Siegmund Gabriel (das allerdings nicht ohne Zustimmung von Bundeskanzlerin Merkel als Positionspapier der Bundesregierung hätte veröffentlicht werden können). Es trägt die Handschrift der Staatsministerin Monika Grütters. Nach Abstimmung mit der französi-

schen Regierung soll es in den Europäischen Rat eingebracht und im Frühjahr 2016 den 28 europäischen Handelsministern bei ihrer Sitzung in Luxemburg vorgelegt werden – in der dann ausgehandelten Version. So die Agenda. Es ist jedoch kein Geheimnis, dass selbst im europäischen Rat die Haltungen der Regierungen zu TTIP divergieren.

Kasten 3:

Positionspapier der Bundesregierung zu den TTIP-Verhandlungen der EU-Kommission mit den USA im Bereich Kultur und Medien, Berlin, 7. 10. 2015

- Die Bundesregierung tritt im Rahmen der TTIP-Verhandlungen dafür ein, dass das Abkommen keine Bestimmungen enthält, die geeignet sind, die kulturelle und mediale Vielfalt in Deutschland zu beeinträchtigen.
- Die Bundesregierung hält passgenaue, konkrete und rechtsverbindliche Vorkehrungen für erforderlich, die präzise und „maßgeschneidert“ den Schutz von Kultur und Medien in den relevanten Kapiteln des Abkommens absichern und im EU-Rahmen Chancen auf Durchsetzbarkeit haben.
- Die Bundesregierung tritt dafür ein, jedenfalls für Deutschland keine weiteren Verpflichtungen für Kultur und Medien aufzunehmen, als ohnehin in WTO/GATS bereits gelten. Es sind entsprechende Ausnahmen, Vorbehalte und Beschränkungen vorzusehen.
- Der Schutz der kulturellen Vielfalt und der Meinungs- und Medienvielfalt muss auch angesichts der Asymmetrie der Märkte im Internetsektor sichergestellt werden. Während die Dominanz großer US-Unternehmen im Internet und im Audiovisuellen Bereich eine Herausforderung für die kulturelle und mediale Vielfalt in Europa darstellt, ist dies umgekehrt angesichts des niedrigen Marktanteils europäischer Unternehmen in den USA nicht der Fall.
- Die bisher in Freihandelsabkommen geltenden Vorkehrungen, das heißt Ausnahmen, Vorbehalte und Beschränkungen, müssen aus Sicht der Bundesregierung in TTIP ergänzt werden. Gerade mit Blick auf die Konvergenz der Medien (Verschmelzung TV und Internet) und die Digitalisierung von Kultur wie E-Books, Musik und Filme im Internet muss der Schutz von Kultur und Medien in TTIP zukunftsfest ausgestaltet sein und auch zukünftige technologische Entwicklungen erfassen können. Dies setzt den Erhalt des „Right to Regulate“ voraus. Aus diesen Gründen tritt die Bundesregierung für folgende Vorkehrungen bzw. ergänzende Formulierungen ein:

1. Präambel:

„Die EU und die USA (...) in Anerkennung ihrer jeweiligen bestehenden und sich entwickelnden kulturellen und sprachlichen Vielfalt, ihrer kulturellen Identität sowie der Meinungs- und Medienvielfalt und des Rechts, Maßnahmen und eine Politik zu deren Förderung und Schutz zu beschließen (...) die die Grundlage für dieses Abkommen bilden“

Erläuterung: Bereits das Mandat sieht vor, dass in der Präambel Bezug genommen wird auf: „das Recht der Vertragsparteien, die für die Verwirklichung legitimer Gemeinwohlziele erforderlichen Maßnahmen (...) der Förderung der kulturellen Vielfalt wie in der UNESCO Konvention zum Schutz und der Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen niedergelegt, zu treffen (...)“

2. Wahrung des Gestaltungsspielraums:

Aus Sicht der Bundesregierung ist es notwendig, bei der Entstehung der einzelnen Teile des Abkommens in allen drei Verhandlungssäulen (Marktzugang, Regeln, Regulatorische Kooperation) darauf zu achten, dass keines der Kapitel Bestimmungen enthält, die geeignet sind, den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers auf europäischer, nationaler oder subnationaler Ebene zur Sicherung der kulturellen und medialen Vielfalt in Frage zu stellen.

Folgende Maßgaben gelten für Kapitel, deren Inhalt bereits absehbar ist:

- Das Kapitel zur Telekommunikation darf die Möglichkeit, auf europäischer wie nationaler Ebene künftig Regelungen zugunsten von Meinungsvielfalt und Medienpluralismus (z. B. Sonderregelungen für Inhalte von öffentlichem Interesse) zu erlassen, nicht einschränken;
- Das Kapitel zum elektronischen Geschäftsverkehr darf keine Bestimmungen enthalten, die die vereinbarten Bereichsausnahmen, Vorbehalte und Beschränkungen bzgl. Marktöffnungsverpflichtungen für die Bereiche Kultur und Medien oder anderweitig den Gestaltungsspielraum zur Sicherung der kulturellen und medialen Vielfalt in Frage stellen; besondere Regelungen für so genannte „digitale Güter“ („digital products“) werden abgelehnt;
- Ein mögliches Kapitel zum Investitionsschutz muss so ausgestaltet werden, dass eine nicht diskriminierende¹ und nicht exzessive Maßnahme zur Sicherung der kulturellen oder medialen Vielfalt nicht als indirekte Enteignung angesehen werden kann;
- Vorschriften zur regulatorischen Kooperation dürfen nicht so ausgestaltet werden, dass sie verbindliche Vorgaben für eine Regulierung machen. Sie dürfen den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers auf europäischer, nationaler oder subnationaler Ebene zur Sicherung der kulturellen und medialen Vielfalt nicht beschränken;
- Das Kapitel zum Geistigen Eigentum oder andere Kapitel dürfen einer effektiven Durchsetzung von Urheber- und verwandten Schutzrechten nicht entgegenstehen. In diesem oder in anderen Kapiteln dürfen insbesondere keine Bestimmungen enthalten sein, die einer möglichen Regelung auf EU-Ebene zur Haftung von Vermittlern im Internet bei Urheberrechtsverletzungen entgegen stehen könnten;
- Um den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Medienbereich auch mit Blick auf die Konvergenzentwicklung zu wahren, müssen die geplanten und im Verhandlungsmandat vorgesehenen Ausnahmen für audiovisuelle Dienste zukunftsfest sein.
- Ein Kapitel zur Erleichterung von Zollvorschriften und -verfahren muss so ausgestaltet sein, dass eine effektive Kontrolle der Behörden bei Ein- und Ausfuhren zum Schutz von Kulturgütern möglich bleibt.

3. Kapitelweise Ansätze zum Erhalt des „Right to Regulate“ für die Zukunft:

Wo dies unter Zugrundelegung des Verhandlungsstandes und der bereits vorhandenen Absicherungen nötig erscheint, müssen spezifische Bestimmungen aufgenommen werden, die – passend zum Anwendungsbereich des jeweiligen Kapitels – klarstellen, dass die Gestaltungsspielräume zur Wahrung der kulturellen und medialen Vielfalt erhalten bleiben. Nach derzeitigem Stand müssten auf jeden Fall die Kapitel

- Marktzugang für Dienstleistungen
- Investitionen bezogen auf indirekte Enteignungen
- Telekommunikation
- Elektronischer Geschäftsverkehr

solche Formulierungen enthalten. Diese könnten aus Sicht BReg wie folgt gefasst werden:
“The provisions of this Title shall not affect the right of the Parties to regulate within

their territories through measures necessary to achieve legitimate policy objectives in order to promote and protect cultural and linguistic diversity, media diversity and media freedom, irrespective of the form, technology or distribution platform used/concerned.”

Übersetzung: “Die Bestimmungen dieses Titels lassen das Recht der Vertragsparteien unberührt, in ihrem Hoheitsgebiet Regelungen in Form von Maßnahmen zu treffen, die notwendig sind, um legitime politische Ziele zu verwirklichen, um die Vielfalt der Kultur und Sprache sowie die Medienvielfalt und -freiheit zu fördern und zu schützen, unabhängig von der verwendeten/betroffenen Form, Technologie oder Vertriebsplattform.“

4. Positiv-/Negativlisten im Dienstleistungskapitel:

Positivlisten beim Marktzugang:

Für das TTIP-Abkommen ist im Einvernehmen mit der US-Seite vorgesehen, Marktzugangspflichten im Dienstleistungsbereich im Rahmen einer Positivliste zu vereinbaren. Dies wird von der Bundesregierung begrüßt.

Negativlisten für Inländerbehandlung:

Das EU-Angebot sieht für die Gewährleistung von Inländerbehandlung einen Negativlisten-Ansatz vor. Insbesondere hier muss aus Sicht der Bundesregierung durch entsprechende Vorbehalte sichergestellt werden, dass damit von DEU für kulturelle und Mediendienstleistungen keine über WTO/GATS-Niveau hinausgehenden Liberalisierungsverpflichtungen übernommen werden.

Sicherung des Status quo: Subventionsklausel:

Daneben ist aus Sicht der Bundesregierung eine horizontale Ausnahmeklausel für Beihilfen bei Dienstleistungen erforderlich. Dies ist gängiger Standard und sichert die Möglichkeit für Fördermaßnahmen im Sinne der Kultur- und Medienvielfalt. Mögliche Kapitel zu Beihilfen, Wettbewerbsrecht oder „State owned enterprises“ dürfen keine Bestimmungen enthalten, die diese Ausnahme für Subventionen aushebeln.

¹ Vgl. Formulierung in Ziffer 3 des „Annex X.11: Expropriation“ des CETA-Abkommens.

Die Position der deutschen Bundesregierung entspricht weitgehend den Festlegungen der Entschließung der EU-Parlamentarier, die im Juli 2015 in ihrer Resolution zur Fortführung der Verhandlungen zum transatlantischen Protokoll deutlich gemacht hatten, dass die europäischen Verhandlungsführer nur auf der Grundlage zweier Säulen verhandeln können: erstens der konsequent angewandten Technologieneutralität und zweitens der Absicherung des „Right to Regulate“. Mit dieser europäischen Manifestation eines Rechts auf Gestaltungsfreiheit sollte die Möglichkeit offen gehalten werden, auf der Grundlage politischer Ziele und gesellschaftlicher Prinzipien die Tatbestände der Digitalwirtschaft und digitalen Gesellschaft der Zukunft zu regulieren.¹

Die europäischen Parlamentarier hatten zur Absicherung dieser Zielsetzungen nach Abstimmung in einer Vielzahl von Ausschüssen in ihrer Resolution vom

¹ Vgl. oben, S. 7, Anm. 1. In den angenommenen Texten, heißt es u. a.: „über eine rechtsverbindliche allgemeine Klausel, die auf das Abkommen in seiner Gesamtheit Anwendung findet, und unter Einhaltung des Übereinkommens der UNESCO zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen sicherzustellen, dass die Vertragsparteien das Recht haben, unabhängig von der genutzten Technologie oder Verbreitungsplattform Maßnahmen (insbesondere Regulierungs- und/oder Finanzierungsmaßnahmen) zum Schutz und zur Förderung der kulturellen und medialen Vielfalt“ (vorzusehen) (P7_TA(2014)0230, 8. Juli 2015, Auszug: xviii).

Juli 2015 methodisch eine „Generalklausel“ für notwendig erachtet und im Parlament durchgesetzt, jene Klausel, die die deutsche Staatsministerin Monika Grütters als Beauftragte für Kultur und Medien der Bundesregierung Monate zuvor in den Europäischen Rat eingebracht hatte.

Dass das Positionspapier der Bundesregierung vom Oktober 2015, davon abweichend, Kapitel für Kapitel einen differenzierten Forderungskatalog der Vertragsarchitektur vorschlägt, ist dem differenzierten Spektrum an Interessen und Haltungen bei den Vertretern der europäischen Mitgliedsstaaten im Europäischen Rat vermutlich ebenso geschuldet wie der hoch komplexen Verhandlungs- und Regelungsmaterie, deren hybride Erscheinungsformen sich in einer Geschwindigkeit wandeln, die jede rechtliche Handhabung vor große Anforderungen stellt.

4.3. Regulierungsprinzipien und Realität

Die Regulierungsrealitäten gehorchen bereits heute anderen Regeln als in der Vergangenheit. Die ehemals dienende Funktion der Telekommunikationsnetze weicht immer mehr der normativen Macht der neuen Distributionsplattformen. Dies gilt auch für die europäischen Anbieter und Unternehmen. Bereits heute agieren alle entscheidenden Akteure dieser Wirtschaft auf globaler Ebene – ohne dass verbindliche Spielregeln für grenzüberschreitende (bzw. transkontinentale) Aktivitäten klar formuliert oder (derzeit) durchsetzbar wären. TTIP und die weiteren zukünftigen Rahmenabkommen mit dem Anspruch, universell anschlussfähig und an Austausch tatsächlich interessiert zu sein, müssten daher Rechtsrahmen schaffen, die die Kulturhoheit der Nationen anerkennen und kulturelle Vielfalt und Meinungsvielfalt durch entsprechende Regeln befördern.

Dies kann nicht einseitig auf der Grundlage einer einzigen Regulierungslogik geschehen. Das Anliegen der USA ist transparent und aus ihrer Sicht konsequent: Es gilt, die existierende Pattsituation der „exception culturelle“ zu überwinden und in einem Vertrag mit Modellcharakter für den globalen Markt das US-Modell der Kultur- und Medienregulierung unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten und unter Aufgabe des Prinzips der Technologieneutralität durchzusetzen. Dieses Anliegen würde angesichts ihrer bereits erdrückenden Übermacht nicht mit jener erlebbaren Vehemenz vorgebracht, stünden wir nicht vor Zeiten entscheidender Weichenstellungen.

Aufgrund der Tatsache, dass der US- und EU-Markt gemeinsam bereits heute den größten Medienmarkt der Welt bilden, wäre der normative Effekt der Marktsteuerung – und der beförderten Reaktionen anderer Staaten – unzweifelhaft hoch. Genauso hoch wäre aber zweifelsohne der normative Effekt eines Rahmenabkommens, das – entsprechend den Vorgaben des UNESCO-Abkommens von 2005 – Kulturpolitiken universell förderte. Denn nachdenklich muss bei aller in Gang gekommenen positiven Entwicklungen nach 10 Jahren Vielfaltskonvention

eine Zahl dieser ersten Bilanz stimmen – gerade im AV-Bereich: 98 % des Austausch kultureller Dienstleistungen ist ein Austausch innerhalb des Westens.¹

4.4. Handel und kulturelle Vielfaltsicherung müssen miteinander vereinbart werden

Die seit Jahren von der EU und ihren Mitgliedstaaten praktizierte effektive Ausklammerung des Kultur- und Mediensektors aus den Handelsverträgen ist nicht die protektionistische Maßnahme gegenüber dem „einzig natürlichen“ Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell, als die sie von den USA gerne dargestellt wird. Sie steht vielmehr für ein demokratisch legitimes Modell, Wertschöpfungsketten für Kreation, Produktion, Verteilung, Vertrieb und Konsum gesellschaftlichen Zielsetzungen entsprechend zu schaffen. Der Hauptgrund für die Bereichsausnahmen bleibt bestehen: Die auf der Logik der GATT- und GATS-Strukturen aufbauenden Handelsabkommen sind „strukturell kulturblind“ und erkennen die Legitimität und Gleichwertigkeit von Maßnahmen zur Vielfaltsicherung nicht per se an. Solange dies der Fall ist, werden in Bezug auf die Handelsverträge gewisse Schutzmaßnahmen unausweichlich bleiben.

Dabei ist der europäische Ansatz gar nicht so ungewöhnlich, wie von den USA gerne behauptet. Für die Vereinigten Staaten von Amerika wie die europäischen Nationen gilt gleichermaßen, dass die freie Meinungsäußerung, die Freiheit der Medien und der Kultur – verstanden auch als „way of life“ – ein absolut unverzichtbares, konstituierendes Element ihrer Demokratien und Gesellschaftsordnungen sind. Die Artikel zur freien Meinungsäußerung gelten den meisten Bürgerinnen und Bürgern gar als fundamentalstes Identifikationsmerkmal. Eine der irrtümlichsten Annahmen, die im Kontext der TTIP-Debatte kursieren, besteht darin, dass die USA z. B. ihren Rundfunkmarkt nicht schützen. Sie tun dies sehr wohl, und zwar unter Heranziehung der „nationalen Sicherheit“. So begrenzt der „Communications Act“ von 1934 die Teilnahme von Nicht-US-Bürgern an Rundfunk-Networks. Murdoch musste US-Bürger werden, bevor er auf diesem Markt agieren konnte. Die USA sind hier weit weniger marktliberal als die europäische Gemeinschaft und schützen ihre Grundwerte, aber vor allem ihren Markt sehr wohl durch „hard law“.

Dass die USA sich international „marktliberaler“ geben als Europa, liegt nur darin begründet, dass sie sich auf ihrem Heimatmarkt dank ihrer Größe kulturell wie wirtschaftlich im Vorteil wähnen. Und daran, dass sie maßgeblich an der Formulierung der Welthandelsgrundlagen GATT und GATS beteiligt waren, die dadurch ihren

¹ Flows of cultural services such as audiovisual media are still largely dominated by developed countries: 98 % of the flow of cultural services originates from developed countries. The United States ranked first and accounted for 52.4% of global exports of cultural services in 2012, slightly lower than in 2004, at 58%. The remaining countries in this category are all developed countries in Europe and North America: United Kingdom, France, Canada, Netherlands, Sweden, Germany, Luxembourg, Ireland and Belgium.” Vgl. Lydia Deloumeaux: Flow of Cultural Goods and Services. Chapter 8. First Global Report RE/SHAPING CULTURAL POLICIES on the 2005 UNESCO Convention, Paris 2016.

gesellschaftlichen Normen und Präferenzen entsprechen. Dies war ein kluger Schachzug und setzt die Europäer permanent und „systematisch“ unter Druck.

Die im EU-Vertrag seit Amsterdam dank Helmut Kohl und François Mitterrand verankerte Kulturverträglichkeitsklausel, die Europa verpflichtet, diese Vorkehrung auch in ihren Außenbeziehungen und auswärtigen Handelsbeziehungen zu vertreten, ist nicht etwa der Ausdruck einer kulturellen Verweigerungshaltung, noch – erwiesenermaßen – einer wirtschaftlichen Diskriminierung. Der europäische audiovisuelle Markt ist und bleibt davon geprägt, dass er kulturell und wirtschaftlich einer der offensten der Welt ist. Die europäische Medienregulierung hat mitnichten zu einem Stopp der beeindruckenden Wachstumsraten der europäischen Kultur- und Medienindustrien geführt.¹ Von dem weiter wachsenden Markt hat die US-Contentindustrie genauso profitiert wie die europäische. Es geht also keineswegs um Abschottung, sondern um faire Regeln für eine plurale, globale Kulturordnungsvielfalt, die nicht auf der Grundlage einer Weltvorstellung gesichert werden kann.

4.5. Vielfaltsicherung muss multilateral anerkannt werden

Wie wir eine faire Wettbewerbssituation für alle Staaten und Kulturnationen schaffen können, das ist die Kernfrage, vor der wir stehen. Angesichts der Realitäten des globalen Marktes und der dramatischen Verluste, die über die Normierung durch alleinige Marktmacht drohen, ist es höchste Zeit, die internationale Handelspolitik und den internationalen kulturpolitischen Ordnungsrahmen nicht mehr als Gegensätze zu verstehen, die im Zweifel noch von denselben Diplomaten zu verhandeln sind. Wir brauchen gemeinsame und gegenseitig anerkannte Regeln, wir brauchen universelle Regeln, keine bilateralen. Wir brauchen einen Ordnungsrahmen, der die Gestaltung kultureller Vielfalt als Prinzip ebenso vorsieht wie jenes der Entwicklung der Märkte und der Beseitigung unfairer Wettbewerbsbedingungen: Wie sonst soll es in Zukunft möglich sein, im Zeitalter der „Global Data Distribution Economy“ etwa in Europa den Daten- oder Jugendschutz noch effektiv zu garantieren? Die verantwortlichen Politiker aller Nationen müssen verstehen, dass angesichts dieser neuen Realität Kulturpolitiken nicht mehr dadurch geschützt und weiterentwickelt werden können, dass man sie hinter einer Maginot-Linie verschanzt.

Es sei denn, es wäre bereits Konsens, dass wir die Definierung dieser Regeln den Konzernen überlassen. Der Disput um die Bedeutung von Medien und Kultur muss also nicht nur wegen ihrer selbst geführt werden. Angesichts der rea-

¹ Green paper of 2011 on the Online Distribution of Audiovisual Works in the European Union: Opportunities and Challenges Towards a Digital Single Market, http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/audiovisual/green_paper_COM2011_427_en.pdf, p. 5.

In particular, the report indicates that the EU TV market grew by 12% between 2006 and 2010, with over half of that growth occurring between 2009 and 2010 to reach an annual turnover of €84.4 billion in 2010. Western Europe is the largest IPTV market, accounting for 40% of global subscribers in 2010. The European share of the global TV market remained stable at around 29% in 2010. EU TV viewing is higher than the global average, and also showed the greatest increase globally over 2009 - 2010.

len Globalisierung geht es hier auch und gerade um die Prinzipien der gesellschaftlichen Grundordnung – die für jede Nation lebenswichtig ist. Was da hilft – zumindest in europäischer Tradition – ist die Besinnung auf die Prinzipien europäischer gesellschaftlicher Verfassungsvorstellungen. Und die basieren zum Glück noch immer primär auf der universellen Freiheit und der Würde des Menschen, die wiederum mit der freien Meinungsbildung untrennbar verbunden sind. Eine freie Meinungsbildung – Garant sowohl für gesellschaftliche Kreativität als auch für demokratische Kontrolle – ist aber nur auf der Grundlage eines vielfältigen Angebots möglich, das wiederum ökonomisch verankert sein muss.

Literatur

- Drechsler, Carola: Europäische Förderung audiovisueller Medien zwischen Welt-handel und Anspruch auf kulturelle Vielfalt. Unter der besonderen Berücksichtigung der Kulturkompetenz der Europäischen Gemeinschaft, Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Band 40, Frankfurt 2009
- Grant, Peter S./Wood, Chris: Blockbusters and Trade Wars. Popular Culture in a Globalized World, Vancouver 2004
- Holznagel, Bernd/Hartmann, Sarah: Die Bedeutung von Netzneutralität für die Presse – Einschätzung der EU-Verordnung zur Sicherung des offenen Internets, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Der Rundfunk als privates und öffentliches Gut. 25 Jahre Institut für Rundfunkökonomie, Berlin 2016
- Kops, Manfred: Globalisierung der Medienwirtschaft. Nutzen und Kosten, Gewinner und Verlierer, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 211d, http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/sites/rundfunk/Arbeitspapiere/211_06d.pdf, Köln 2006
- Kops, Manfred: Publizistische Vielfalt als Public Value? http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/sites/rundfunk/Arbeitspapiere/265_10.pdf, Köln 2010
- Lanier, Jaron: Wem gehört die Zukunft? Du bist nicht der Kunde der Internetkonzerne. Du bist ihr Produkt, Hamburg 2014
- Mercer, Colin: The Culture Strand of the Creative Europe Programme 2014 - 2020, Brüssel 2012
- Metze-Mangold, Verena: Zwischen Welthandel und kultureller Vielfalt. Welchen Spielraum lassen WTO und UNESCO für die Regulierung der audiovisuellen Medien? Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 212, Köln 2006, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/sites/rundfunk/Arbeitspapiere/212_06.pdf
- Metze-Mangold, Verena: Das UNESCO-Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt: Die Magna Charta der internationalen Kulturpolitik und ihre Umsetzung in Europa, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 246, Köln 2008, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/sites/rundfunk/Arbeitspapiere/246_08.pdf
- Metze-Mangold, Verena: Vielfalt. Statt Hegemonie. Paradigmenwechsel in den Vereinten Nationen. Und Auswirkungen in Europa, in: Vom Bau des digitalen Hauses. Festschrift für Norbert Schneider. Berlin 2010
- Oeter, Stefan: Zwischen Welthandel und kultureller Vielfalt. Welchen Spielraum lassen WTO und UNESCO für die Regulierung der audiovisuellen Medien? Streitgespräch mit Verena Metze-Mangold. In : Pitzer Sissi/Scheithauer, Ingrid (Hrsg.): Im Regulierungsviereck von WTO, EU, Bund und Ländern, Berlin 2006, S. 45 - 55
- Ritzer, George: Die McDonaldisierung der Gesellschaft, Konstanz, 4. Aufl. 2006 (Original: The McDonaldisation of Society. Thousand Oaks/London/New Delhi 2004)

Schoder, Detlef: Connected TV und Big Data: Innovative Dienste für Nutzer und Medienschaffende, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Der Rundfunk als privates und öffentliches Gut. 25 Jahre Institut für Rundfunkökonomie, Berlin 2016

ISBN 978-3-86409-016-5
ISSN 0945-8999