



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Eva Maria Michel

**Die Bedeutung der „World Trade Organisation“ (WTO)
und des „General Agreement on Trade in Services“ (GATS)
für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk**

**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

**Arbeitspapier
Nr. 170**

Köln, im August 2003

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie
Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999
ISSN of the Working Papers: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 170: 3-934156-61-4
ISBN of the Working Paper at hand 160: 3-934156-61-4

Schutzgebühr 4,-- €
Price 4,-- €

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

*The Working Papers can be read and downloaded
from the Internet URL*
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

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

Messages and Orders to the Institute can be sent via Email to:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
or to the mailing address mentioned below.



Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln
Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Eva Maria Michel

Die „Bedeutung der World Trade Organisation“ (WTO)
und des „General Agreement on Trade in Services“ (GATS)
für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk^{*}

1. Einführung	3
2. Aufbau und Anliegen der „World Trade Organisation“	4
2.1. Aufbau der „World Trade Organisation“	4
2.2. Das „General Agreement on Tariffs and Trade“	4
2.3. Das „General Agreement on Trade in Services“	5
2.3.1. Horizontale Verpflichtungen	5
2.3.2. Spezifische Verpflichtungen	6
3. Der audiovisuelle Sektor im Rahmen des „General Agreement on Trade in Services“	7
3.1. Keine „exception culturelle“ für den audiovisuellen Sektor – aber faktischer Sonderstatus	7
3.2. Schrittweiser Abbau des Sonderstatus des audiovisuellen Sektors?	8
4. Auswirkungen des „General Agreement on Trade in Services“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	10
5. Im Zusammenhang mit dem „General Agreement on Trade in Services“ stehende neuere Entwicklungen und Vereinbarungen	11
5.1. Internationale Abkommen zur kulturellen Vielfalt	11
5.2. Der UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft	12

^{*} Überarbeitete Fassung eines Referates, das die Verfasserin, Justitiarin des Westdeutschen Rundfunks am 21. Juli 2003 auf einer internen Sitzung des Kölner Initiativkreises öffentlicher Rundfunk gehalten hat.

Eva Maria Michel

Die Bedeutung der „World Trade Organisation“ (WTO)
und des „General Agreement on Trade in Services“ (GATS)
für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

1. Einführung

Seit Anfang 2000 tagen in Genf die Mitglieder der „World Trade Organisation“ (WTO) über weitere Liberalisierungen im Welthandel. Diese Verhandlungen, die auch das allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen („General Agreement on Trade in Services“, kurz GATS) betreffen, finden zwar nicht völlig hinter verschlossenen Türen, aber auch nicht gerade im Rampenlicht der Öffentlichkeit statt. In den Medien findet das Thema allenfalls mit Blick auf die Agrarpolitik und Bildern von Straßenschlachten von Globalisierungsgegnern statt. Dass nicht nur viel auf dem Spiel steht für die europäischen Landwirte, sondern auch und gerade für den kulturellen und audiovisuellen Sektor, ist vielen nicht bzw. nicht hinreichend bewusst.

Zum Hintergrund soll im folgenden zunächst allgemein in die Systematik der WTO und des GATS eingeführt werden. Ohne zumindest einige Grundzüge zu verstehen, ist nämlich die ohnehin außerordentlich komplexe Materie kaum zugänglich. Sodann werden einige Spezifika des audiovisuellen Sektors im Rahmen des GATS dargestellt. Schließlich soll auf mögliche Auswirkungen speziell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Falle weiterer Liberalisierung sowie auf in diesem Zusammenhang wichtige weitere Entwicklungen zum Schutz der kulturellen Vielfalt eingegangen werden.



2. Aufbau und Anliegen der „World Trade Organisation“

2.1. Aufbau der „World Trade Organisation“

Die „World Trade Organisation“ (WTO) hat mittlerweile fast 150 Mitglieder. Zwei Drittel – nach anderen Angaben sogar vier Fünftel – der Mitglieder sind Entwicklungsländer. Dennoch wird die WTO dominiert von wenigen großen Industrienationen.

Die wichtigsten Regelungstexte der WTO in der Form, in der sie seit 1995, also dem Abschluss der Uruguay-Runde, existiert, sind ein Rahmenübereinkommen, das diesem beigefügte „allgemeine Zoll- und Handelsabkommen“ („General Agreement on Tariffs and Trade“, kurz GATT), das „allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen“ („General Agreement on Trade in Services“, GATS) sowie das „Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums“ („Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights“, TRIPS). Neben diesen multilateralen Übereinkommen gibt es u. a. eine Vereinbarung zur Beilegung von Streitigkeiten.

Das Kernanliegen des gesamten Regelungswerkes besteht darin, Märkte zu öffnen und damit den Welthandel zu liberalisieren, das Kernanliegen von GATS besteht dementsprechend darin, den Handel mit Dienstleistungen zu liberalisieren.

Oberstes Organ der WTO ist die Ministerkonferenz. Sie besteht aus Vertretern aller Mitglieder und tritt mindestens einmal alle zwei Jahre zusammen. Die Beschlussfassung erfolgt regelmäßig durch Konsens. Jedem Mitglied kommt zwar ein Vetorecht zu; „Geschäftsgrundlage“ ist jedoch die Verpflichtung, beschlossene Regelungen zu respektieren.

Die WTO verfügt seit ihrer Reform über ein zwischenzeitlich vergleichsweise effektives Streitbeilegungsverfahren. Auch Streitigkeiten im Rahmen des GATS unterfallen dem Verfahren. Dies bedeutet letztlich, dass Handelsexperten auch solche Konflikte entscheiden, die in erster Linie kulturelle Implikationen haben.

2.2. Das „General Agreement on Tariffs and Trade“

Das „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT) existiert, anders als das weiter unten beschriebene „General Agreement on Trade in Services“ (GATS), bereits seit 1948. Es wurde mit der Errichtung der WTO in der Form von 1994 allerdings erheblich modifiziert. Diese Veränderungen betreffen den grenzüberschreitenden Handel mit *Waren* und enthalten mit Artikel IV eine – historisch zu verstehende – Sonderbestimmung für *Kinofilme*, nach der mengenmäßige Beschränkungen, also Spielzeitquoten, für Kinofilme unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt sind. Schon seinerzeit sollte damit der Dominanz der Hollywood-Produktionen auf den jeweils heimischen Märkten entgegengewirkt werden. Die Vorschrift spielt heute jedoch keine große Rolle mehr.

Das GATT sowie ein diesbezügliches zusätzliches Übereinkommen enthalten – anders als bislang das GATS – ausführliche Regelungen über *Subventionen*. Das GATT enthält eine *allgemeine Ausnahmebestimmung*, Artikel XX, die in f) Maß-

nahmen zum Schutz nationalen Kulturgutes von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert in Bezug nimmt. Bereits das GATT von 1948 hat also das Verhältnis zwischen kulturellen Anliegen und nationaler Identität anerkannt. Bisherige Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass das Streitschlichtungsorgan, ein sog. *dispute panel*, diese Ausnahmebestimmung sehr eng interpretiert und die Beweislast bei dem die Ausnahme geltend machenden Mitglied sehen.

Vergleicht man die GATT mit dem unten beschriebenen GATS, so zeigt sich, dass ersteres in seinen Liberalisierungsanforderungen wesentlich über das Dienstleistungsabkommen hinausreicht und noch erheblich weniger Verhandlungsmöglichkeiten beinhaltet. Es ist daher von erheblicher Bedeutung, ob eine Maßnahme als den Dienstleistungs- oder den Warenverkehr betreffend eingeordnet wird. Konkret relevant wird die Frage insbesondere bei digitalen Medienprodukten, die körperlich eingeführt oder aber *online* heruntergeladen werden können. Der Streit um die Zuordnung als Ware oder Dienstleistung setzt sich beim sog. *e-commerce* fort. Die USA und Japan plädieren für eine Zuordnung zum GATT, die Gemeinschaft spricht sich demgegenüber für eine Behandlung nach dem GATS aus.

2.3. Das "General Agreement on Trade in Services"

Das "General Agreement on Trade in Services" (GATS) erstreckt sich grundsätzlich auf alle, wie es heißt, „Maßnahmen“ der Mitglieder, die den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen beeinträchtigen; es erfasst 160 verschiedene Dienstleistungssektoren. Ausgenommen sind insoweit lediglich Dienstleistungen, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ erbracht werden. Auch Dienstleistungen des kulturellen bzw. audiovisuellen Sektors unterfallen mithin dem GATS.

Das GATS enthält seinerseits ein Rahmenübereinkommen, ferner Anhänge zu spezifischen Sektoren und Regelungsgegenständen, etwa zur Telekommunikation, sowie die GATS-typischen einzelstaatlichen Listen, die sog. *schedules*, zu den spezifischen Verpflichtungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung.

Die Verpflichtungen des GATS lassen sich grob in zwei Gruppen einteilen, in sog. horizontale sowie in sog. spezifische Verpflichtungen. Erstere gelten für alle Dienstleistungs-Sektoren, letztere nur für die Bereiche, in denen ein Mitglied entsprechende – also spezifische – Verpflichtungen eingegangen ist.

2.3.1. Horizontale Verpflichtungen

- Der wichtigste horizontale – also sektorübergreifende – Grundsatz ist jener der Meistbegünstigung (Artikel II). Dieser besagt, dass ein Mitglied die Dienstleistungen und Dienstleister anderer Mitglieder jedenfalls nicht ungünstiger behandeln darf als vergleichbare Dienstleistungen und Dienstleister eines jeden anderen Mitglieds. Würde beispielsweise die Bundesrepublik türkische Dienstleistungserbringer in ein bestimmtes Förderprogramm einbeziehen, so wäre sie hiernach gehalten, diese Begünstigung auch den Dienstleistungserbringern sämtlicher anderer Mitglieder zu gewähren. Es besteht jedoch die Möglichkeit, Befreiungen von dem Grundsatz auszuhandeln. Solche Befreiungen



sind auf höchstens zehn Jahre befristet und sie sind auf jeden Fall Gegenstand neuer Verhandlungsrunden.

- Eine weitere allgemeine Verpflichtung besagt, dass die Mitglieder alle einschlägigen Maßnahmen zu veröffentlichen haben (Artikel III). Die Vereinigten Staaten fordern hier, die *Transparenzverpflichtung* dahingehend auszubauen, dass sämtliche innerstaatlichen Regelungsvorhaben, die GATS-relevant sein könnten, vorab gleichsam notifiziert werden müssten.
- Artikel VI Abs. 4 enthält die Verpflichtung, sog. *Disziplinen* zu erarbeiten, die sicherstellen, dass *innerstaatliche Bestimmungen* hinsichtlich technischer Standards, Lizenzierungsvoraussetzungen, Genehmigungsvorbehalten etc. den Dienstleistungsverkehr nicht unnötig behindern. Bislang wird davon ausgegangen, dass solche Disziplinen nur in den Bereichen zur Anwendung kommen, in denen ein Mitglied spezifische Verpflichtungen, also etwa im Bereich der Wirtschaftsprüfung, eingegangen ist. Es wird jedoch diskutiert, die Vorgaben auf sämtliche Dienstleistungen zu erstrecken. Dies würde bedeuten, dass der hier vorgesehene Erforderlichkeitstest auch auf solche Dienstleistungssektoren Anwendung finden würde, bei denen Mitglieder – wie bislang die Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich – bislang keine spezifischen Liberalisierungszugeständnisse gemacht hat.
- Das GATS kennt bislang *noch kein Subventionsregime*. Allerdings verpflichtet Artikel XV die Mitglieder dazu, zur Vermeidung von handelsverzerrenden Auswirkungen Verhandlungen zur Ausarbeitung entsprechender „Disziplinen“ aufzunehmen. Eine 1995 eingesetzte Arbeitsgruppe bereitet die von der 5. Ministerkonferenz (10. - 14. 9. 2003 in Cancun) hierzu zu erstellende Bestandsaufnahme vor.

2.3.2. Spezifische Verpflichtungen

Die sog. spezifischen Verpflichtungen – Verpflichtungen für Bereiche, in denen das Mitglied Verpflichtungen eingegangen ist – betreffen die Grundsätze des *Marktzugangs* (Artikel XVI) und der *Inländerbehandlung* (Artikel XVII). In den Dienstleistungssektoren, in denen ein Mitglied entsprechende spezifische Verpflichtungen eingeht, sind den Marktzugang bzw. die Inländerbehandlung verletzende Maßnahmen grundsätzlich verboten, – es sei denn, die jeweilige Einschränkung des einen oder anderen Grundsatzes ist im einzelnen auf einer Liste, den sog. *schedules*, vermerkt.

- Der Grundsatz des *Marktzugangs* soll vor allem sicherstellen, dass ein Mitglied keine mengenmäßigen Beschränkungen, etwa hinsichtlich des Umfangs oder des Wertes einer bestimmten Dienstleistung, anwendet. Typisches Beispiel hierfür im Rahmen des audiovisuellen Sektors sind Quotenvorschriften zugunsten von heimischen Fernsehprogrammen.
- Der Grundsatz der *Inländerbehandlung* bedeutet, dass ein Mitglied Dienstleistungen und Dienstleister jedes anderen Mitglieds nicht ungünstiger behandeln darf, als er vergleichbare heimische Dienstleistungen und Dienstleister behandelt. Während also der horizontale Grundsatz der Meistbegünstigung eine

Gleichbehandlung insoweit „nur“ von Dienstleistungen und Dienstleistern aller anderen Mitglieder untereinander gewährleistet soll, geht der Grundsatz der Inländerbehandlung weiter und verhindert, dass ausländische gegenüber inländischen Dienstleistungen und Dienstleistern diskriminiert werden.

Ein Mitglied kann zwar einmal eingegangene spezifische Verpflichtungen ändern bzw. zurücknehmen; die insoweit zu beachtenden Bestimmungen, Artikel XXI, führen de facto jedoch dazu, dass eine Änderung bzw. Rücknahme von Verpflichtungen in der Regel wirtschaftlich unannehmbar und damit praktisch ausgeschlossen ist. Aufgrund dieses Umstands und weiterer Aspekte ist die von Liberalisierungsbefürwortern gern betonte Flexibilität des GATS, die ermöglichen, beispielsweise auf kulturelle Belange ausreichend Rücksicht zu nehmen, letztlich eine Farce. Mit jener Flexibilität es auch deshalb nicht weit her, weil das GATS selbst bereits eine eingebaute Liberalisierungsverpflichtung hat. Artikel XIX enthält nämlich eine insoweit mandatsunabhängige Agenda zu einer progressiven Liberalisierung aller Dienstleistungen mit dem Ziel, das Niveau der spezifischen Verpflichtungen zu heben. Ferner sind, wie bereits erwähnt, z. B. Befreiungen vom Grundsatz der Meistbegünstigung nur befristet möglich.

3. Der audiovisuelle Sektor im Rahmen des „General Agreement on Trade in Services“

3.1. Keine „exception culturelle“ für den audiovisuellen Sektor – aber faktischer Sonderstatus

Die Einbeziehung des audiovisuellen Sektors in das GATS war während der Uruguay-Runde äußerst umstritten. Die Europäer, insbesondere die Franzosen, betonten die *kulturelle* Dimension des Sektors und forderten eine *exception culturelle*, eine kulturelle Ausnahme. Andere, allen voran die USA und Japan, erachteten audiovisuelle Güter allein als bloße Unterhaltungsdienstleistungen. Die gesamte Verhandlungsrunde drohte an diesem Konflikt zu scheitern. Letztlich gelang es nicht, eine wie auch immer geartete Ausnahme- oder auch nur Sonderbestimmung zugunsten des audiovisuellen Sektors durchzusetzen.

Das GATS enthält keine eigenen weltweit verbindlichen Definitionen einzelner Dienstleistungen. Es gibt jedoch eine für das GATS erstellte *Klassifizierungsliste*, die *Service Sectoral Classification List*, die ihrerseits auf eine UN-Klassifizierung Bezug nimmt. Einer der elf Hauptsektoren betrifft „Unterhaltungskultur und Sport“, ein anderer betrifft „Kommunikationsdienstleistungen“. Hier wiederum bilden die audiovisuellen Dienste einen der Untersektoren, der sich dann in weitere Unter-Untersektoren aufzweigt. Der Klassifizierung und damit der Abgrenzung gegenüber jeweils anderen Sektoren kann erhebliche Bedeutung zukommen, weil der jeweilige Liberalisierungsstand der einzelnen Sektoren sehr unterschiedlich ist. Dies gilt namentlich für die Abgrenzung zwischen audiovisuellen Diensten einerseits und der Telekommunikation andererseits. Es ist daher z. B. von großer Relevanz, dass *Rundfunkübertragungsdienste*, wie bisher, dem audiovisuellen Bereich und nicht jenem der Telekommunikationsdienstleistungen zugeordnet bleiben.



Ein weiteres Klassifizierungsproblem stellt sich hinsichtlich des Unter-Untersektors von Tonaufnahmen: Die sog. Musikmajors versuchen gegenwärtig, zumindest den *online*-Vertrieb von Musik aus der Kategorie der audiovisuellen Dienstleistungen herauszubrechen und damit einer Liberalisierung zuzuführen. Dieses Ansinnen stieß leider gerade bei Deutschland, aber auch bei dem Vereinigten Königreich und bei den Niederlanden auf durchaus offene Ohren. Die Gemeinschaft insgesamt hat sich dieses Vorhaben bislang nicht zueigen gemacht. Würde es sich durchsetzen, so hätte dies fatale Folgen. Abgesehen davon, dass es inhaltlich wenig vertretbar ist, den Musikbereich vom audiovisuellen Sektor zu separieren, würde eine einmal begonnene Liberalisierung ein völlig falsches Signal senden und einen nicht mehr beherrschbaren Liberalisierungssog entfalten. Auch beim *e-commerce* stellen sich Klassifizierungsprobleme. Hier muss jedoch, wie skizziert, erst einmal die Grundsatzzuordnung Ware oder Dienstleistung entschieden werden.

Weil sich die Forderung nach einer kulturellen Ausnahme seinerzeit nicht hatte durchsetzen können, hatten sich die Europäische Gemeinschaft sowie eine Vielzahl anderer Staaten im Gegenzug im audiovisuellen Sektor Befreiungen vom Grundsatz der Meistbegünstigung ausbedungen. Zudem sind sie hier keinerlei spezifische Verpflichtungen eingegangen. Die deutschen sowie die supranationalen Regelungen des audiovisuellen Sektors müssen sich mithin bislang nicht an den Maßstäben des Marktzugangs und der Inländerbehandlung messen lassen, d. h. sie sind auch nicht verpflichtet, ausländische Anbieter mit Inländern gleich zu behandeln. Damit besteht hinsichtlich des audiovisuellen Sektors insoweit letztlich doch eine Art faktische Ausnahme (sog. „carve out“).

3.2. Schrittweiser Abbau des Sonderstatus des audiovisuellen Sektors?

Dieses „*carve-out*“ des audiovisuellen Sektors steht nunmehr zur Disposition. Zuständig für die Verhandlungen seitens der Europäer ist die EG-Kommission. Sie stimmt die jeweiligen Positionen zuvor mit den Mitgliedstaaten im sog. *Artikel 133-Ausschuss* ab. Artikel 133 des EG-Vertrages betrifft die gemeinsame Handelspolitik. Grundsätzlich kommt der Kommission nunmehr auch für den Dienstleistungshandel im Außenverhältnis die vollumfängliche Zuständigkeit zu. Speziell für kulturelle Fragen besteht bislang ein Einstimmigkeitserfordernis sowie eine geteilte Zuständigkeit zwischen der Union und der Mitgliedstaaten. Dieser Status konnte im Rahmen des Konvents zur Zukunft Europas leider nicht vollumfänglich beibehalten werden. Der *Entwurf des Verfassungsvertrages* sieht vielmehr vor, dass auch Außenhandelsabkommen im Bereich der audiovisuellen und kulturellen Dienstleistungen in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen; der besondere Charakter audiovisueller und kultureller Dienstleistungen findet aber weiterhin Anerkennung, denn für den Abschluss von Handelsabkommen im Bereich audiovisueller und kultureller Dienstleistungen ist weiterhin das *Einstimmigkeitserfordernis* vorgesehen, wenn diese Abkommen die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen können (Artikel III-212 Verfassungsentwurf).

Bereits mit Blick auf die 3. Ministerkonferenz in Seattle Ende 1999 hatte der Europäische Rat der Kommission ein *Verhandlungsmandat* erteilt. Danach soll die Gemeinschaft, im kulturellen Sektor wie bereits in der Uruguay-Runde, sicherstellen, dass sie und ihre Mitgliedstaaten sich weiterhin den Freiraum bewahren und diesen weiterentwickeln, um ihre kulturellen und audiovisuellen Politiken zum Schutz ihrer jeweiligen kulturellen Vielfalt festlegen und umsetzen zu können. Dieses Mandat hat nach wie vor Gültigkeit.

Einige der Mitgliedstaaten, namentlich die Bundesrepublik, aber auch das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Dänemark und möglicherweise Finnland, legen das Verhandlungsmandat dahingehend aus, dass es nicht von vornherein jeglichen Liberalisierungszugeständnissen entgegensteht. Diese Position zeigte sich bereits bei dem auf die Musikgroßindustrie zurückgehenden Vorstoß, den Online-Vertrieb von Musik aus dem audiovisuellen Bereich herauszunehmen. Darüber hinaus wird unter der Hand zum Teil von nunmehr lediglich einem „Kernbereich“ von audiovisuellen Dienstleistungen geredet, die nicht preisgegeben werden dürfen; darüber hinaus könne man sich durchaus aber die eine oder die andere Liberalisierung vorstellen, etwa die Aufhebung einiger Ausnahmen von der Meistbegünstigung oder Zugeständnisse beim Marktzugang. Demgegenüber verstehen insbesondere Frankreich, Belgien, Griechenland und Portugal das Verhandlungsmandat dahingehend, dass es einzig darum gehen kann, den Status quo, also die Befreiungen von der Meistbegünstigung und keinerlei spezifische Zugeständnisse hinsichtlich Inländerbehandlung und Marktzugang, aufrecht zu halten. Bislang scheint die Kommission diesen Weg mitzugehen.

In einer ersten „request-Runde“ („*initial request*“) im Sommer letzten Jahres waren zunächst alle Mitglieder gebeten, ihre Forderungen zur Marktliberalisierung abzugeben. Weitere Forderungen konnten bzw. können allerdings nachgereicht werden. Inzwischen sieht sich die Gemeinschaft einer Reihe von den audiovisuellen Sektor betreffenden Forderungen von Drittstaaten gegenüber. Dieser request-Runde folgte dann im Frühjahr dieses Jahres eine „*initial-offer-Runde*“, in der die Mitglieder ihre Angebote zur Liberalisierung vorgelegt haben. Die Verhandlungen sollen bis Anfang 2005 abgeschlossen sein.

Die audiovisuelle Industrie ist für die USA einer der bedeutsamsten Exportbereiche. Die US-amerikanischen Forderungen geben nunmehr, anders als seinerzeit in der Uruguay-Runde, zwar vor, dass die Flexibilität der Mitglieder mit Blick auf ihr öffentliches Interesse zum Schutz und der Förderung von kulturellen Werten gewährleistet bleiben soll. Letztlich geht es den USA jedoch allein darum, mit ihren Forderungen zum weiteren weltweiten Wachstum ihrer audiovisuellen Industrie beizutragen. Im Mittelpunkt steht die Forderung nach einer sog. *Stillhalteklausele*. Danach sollen alle bestehenden Maßnahmen bzw. Regelungen im audiovisuellen Sektor notifiziert und damit auf diesen Stand festgeschrieben werden. *Japan* verlangt insbesondere die Beseitigung aller mengenmäßigen Beschränkungen sowie aller Ausnahmen von der Meistbegünstigung.

Einen differenzierteren Ansatz beinhalten die *Forderungen Brasiliens*. Das Land verlangt vollständige Verpflichtungen in allen Unterkategorien und Erbringungsformen sowie die Aufhebung von einigen der Ausnahmen von der Meistbegünsti-



gung. Brasilien sieht jedoch keine Probleme mit etwaigen Subventionen; es schlägt Regelungen zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen im audiovisuellen Bereich vor.

Einen ebenfalls differenzierten Ansatz hatte ursprünglich die Schweiz beabsichtigt. Das „Alles oder Nichts“ der Uruguay-Runde sei überholt. Man müsse sowohl die kulturelle wie auch die wirtschaftliche Bedeutung des kulturellen Sektors berücksichtigen. Das GATS biete hierfür die erforderliche Flexibilität. Einerseits wollte die Schweiz dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine zentrale Rolle beimessen; andererseits wollte das Land das Thema der Subventionen diskutieren und über Marktzugang und Inländerbehandlung verhandeln. Wohl nicht zuletzt aufgrund des massiven Widerstandes der Europäischen Gemeinschaft gegen diesen zuvor nicht mit ihr abgestimmten Vorstoß sah die Schweiz jedenfalls bislang davon ab, ihren Ansatz in Gestalt von Liberalisierungsforderungen weiterzuverfolgen.

4. Auswirkungen des „General Agreement on Trade in Services“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Würden sich die Liberalisierungsforderungen durchsetzen, so würde dies massiv in das heutige europäische und mitgliedstaatliche audiovisuelle Modell eingreifen:

- Die Aufhebung der Befreiungen vom Grundsatz der *Meistbegünstigung* würde dazu führen, dass sämtliche Mitglieder in den Genuss derjenigen Vorzugsbehandlung kommen müssten, die einige Drittstaaten z. B. im Rahmen von Co-Produktionsabkommen mit der Gemeinschaft oder ihren Mitgliedstaaten, genießen. Maßnahmen, die die Definition des europäischen Ursprungs von audiovisuellen Werken und damit die Inländerbehandlung auf audiovisuelle Dienstleistungen einzelner Drittstaaten ausweiten, müssten für alle Mitglieder gelten. Auch Förderprogramme der EG, etwa MEDIA-Plus, oder des Europarates, etwa *Eurimages*, müssten grundsätzlich allen Mitgliedern offen stehen.
- Ein Ausbau der *Transparenzverpflichtungen* könnte dazu führen, dass die Bundesrepublik Deutschland sämtliche neue Regelungsvorhaben im audiovisuellen Bereich, die die Grundsätze des GATS berühren könnten, vorab den Mitgliedern sowie der WTO zur Kenntnis geben müsste. Allein dadurch würde, unabhängig von etwaigen Einspruchsmöglichkeiten, eine erhebliche Verfahrensverzögerung im Gesetzgebungsprozess die Folge sein.
- Eine Erweiterung der Anwendung der Disziplinen hinsichtlich der *innerstaatlichen Regelungen* auf sämtliche Sektoren würde bedeuten, dass auch dann, wenn es der Gemeinschaft weiterhin gelingt, keine spezifischen Verpflichtungen im audiovisuellen Bereich einzugehen, sämtliche GATS-relevanten Regelungen im audiovisuellen Sektor grundsätzlich dem Erforderlichkeitstest gerecht werden müssten.
- Die Erarbeitung eines eigenen *Subventionsregimes* würde sowohl nationale und supranationale Förderprogramme als auch namentlich die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedrohen.

- Würden spezifische Verpflichtungen hinsichtlich des *Marktzuganges* eingegangen, so wären das erste Opfer die Quoten zugunsten von europäischen Produktionen. Auch einzelstaatliche Medienkonzentrationsregelungen könnten als Marktzutrittsschranke GATS-widrig sein.
- Die Anwendung des Grundsatzes der *Inländerbehandlung* könnte dazu führen, dass in Europa ansässige US-amerikanische Zweigniederlassungen Zugriff auf europäische Fördermittel beanspruchen könnten. Ein Diskriminierungspotential könnten auch die sog. *must-carry*-Regelungen beinhalten. Gegen die Inländerbehandlung könnten ferner audiovisuelle Dienstleistungen oder Dienstleister im Inland privilegierende Steuerregelungen verstoßen.
- Würde sich die – auf den ersten Blick vielleicht recht moderat scheinende – *stand-still*-Forderung der USA durchsetzen, so würden nahezu alle zukünftigen Regelungen des audiovisuellen Sektors den Maßstäben des GATS standhalten können müssen. Damit würde den späteren Parlamenten weitestgehend die Möglichkeit genommen, mit neuen Regelungen auf Veränderungen des – durch einen rasanten technischen und wirtschaftlichen Wandel gekennzeichneten – Sektors reagieren zu können.

5. Im Zusammenhang mit dem „General Agreement on Trade in Services“ stehende neuere Entwicklungen und Vereinbarungen

Das GATS muss im Zusammenhang mit anderen internationalen Entwicklungen und Vereinbarungen gesehen werden, die die internationalen Beziehungen und den internationalen Handel beeinflussen. Für den Handel mit audiovisuellen Gütern und Dienstleistungen sind vor allem zwei neuere Entwicklungen zu beachten, auf die abschließend hingewiesen werden soll: die „Charta zur kulturellen Vielfalt“ des Europarates und die „Allgemeine Erklärung zur kulturellen Vielfalt“ der UNESCO als internationale Abkommen (5.1.) und der „UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft“ („World Summit Information Society“, WSIS).

5.1. Internationale Abkommen zur kulturellen Vielfalt

In den letzten Jahren hat sich auf internationaler Ebene verstärkt das Bewusstsein gebildet, zum Schutz der *kulturellen Vielfalt* ein eigenständiges *internationales Instrument* zu entwickeln. Wichtige Vorarbeiten haben hier der *Europarat* mit seiner im Dezember 2000 angenommenen „*Charta zur kulturellen Vielfalt*“ sowie die *UNESCO* mit ihrer im November 2001 angenommenen „*Allgemeinen Erklärung zur kulturellen Vielfalt*“ geleistet. Mittlerweile besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass ein Abkommen zur kulturellen Vielfalt unter dem Dach eben der *UNESCO* angesiedelt sein soll. Ihre Generalversammlung wird hierüber im Oktober diesen Jahres entscheiden. Inhaltlich soll es zunächst um ein politisches Signal gehen, das die Staaten hinsichtlich der kulturellen Vielfalt sensibilisieren und vor allem den Austausch von kulturellen Waren und Dienstleistungen fördern soll. Eine der großen Herausforderungen wird sein, das Verhältnis dieses Abkommens zum *WTO-Recht*, insbesondere also zum *GATS*, zu klären. Fest steht, dass ein internationales Abkommen zum Schutz der kulturellen Vielfalt die einschlägigen Rege-



lungen des GATS nicht wird verdrängen können. In Betracht kommen könnte jedoch eine wie auch immer geartete Verzahnung, so dass bei der Anwendung der Handelsregelungen jedenfalls auf kulturspezifische Belange Rücksicht zu nehmen wäre.

5.2. Der UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft

Das zweite Großprojekt ist der im ersten Teil für Dezember 2003 in Genf und im zweiten Teil für November 2005 in Tunis geplante erste „UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft“ (WSIS). Hierbei sind eine ganze Reihe von unterschiedlichen Akteuren, angefangen von der International Telecommunication Union bis hin zur internationalen Arbeitsorganisation, eingebunden. Neben der eher technischen und wirtschaftlichen Ausrichtung soll die Einbindung der UNESCO, aber auch der Zivilgesellschaft, für sog. informationsethische bzw. -soziale Beiträge im Rahmen der Vorbereitung stehen. Die besondere Rolle der Medien – und hier insbesondere des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – hat bislang in den Vorbereitungsüberlegungen der Regierungsvertreter wenig Niederschlag gefunden. Sowohl die World Broadcasting Union als auch die EBU bringen hier jedoch entsprechenden Input ein. Letztlich wird es darum gehen – und hier schließt sich wieder der Kreis zu WTO/GATS – Sorge dafür zu tragen, dass die audiovisuellen Medien nicht lediglich als werthaltiges Handelsgut, sondern auch und gerade als Träger kultureller und gesellschaftlicher Werte gewürdigt werden.

ISSN 0945-8999
ISBN 3-934156-61-4