



Sachstand

Kulturelle Problemstellungen in Freihandelsabkommen



Kulturelle Problemstellungen in Freihandelsabkommen

Verfasser: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 025/14
Abschluss der Arbeit: 12.03.2014
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Hintergrund: Die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)	4
2.	Kulturpolitischer Bezug	5
3.	Kulturpolitik im Freihandelsabkommen EU-Südkorea	6
4.	Literatur	9
5.	Anlagen	10

1. Hintergrund: Die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)

Am 13. Februar 2013 kündigten US-Präsident Obama, EU-Ratspräsident van Rompuy und EU-Kommissionspräsident Barroso an, Verhandlungen über eine **transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft**¹ aufzunehmen. Das geplante Freihandelsabkommen ist ein **bilaterales Abkommen zwischen EU und USA** auf dem Gebiet des internationalen Handelsrechts, das Zoll- und Handelsschranken abbauen soll. Am 12. März 2013 hat die **EU-Kommission** den Entwurf eines Verhandlungsmandates für die Aufnahme von Verhandlungen für eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft vorgelegt, am 20. März teilte der Handelsbeauftragte der USA dem Kongress mit, dass die Regierung Obama beabsichtige, die Verhandlungen über die TTIP aufzunehmen.² Der Mandatsentwurf sah zunächst vor, die bisher in den internationalen Handelsabkommen festgelegte Ausnahme für die Bereiche Kultur und Medien aufzuheben. Am 14. Juni 2013 einigte sich der EU-Ministerrat auf ein **Verhandlungsmandat der Europäischen Kommission**.

Der Weg für die Gespräche über das bilaterale Handels- und Investitionsabkommen war schließlich frei gemacht worden, nachdem sich Frankreich mit der Forderung durchsetzte, **Film, Musik und andere Medien** aus den Verhandlungen zunächst auszuschließen. Die Verhandlungen haben im Sommer 2013 begonnen und sollen 2015 abgeschlossen werden.³ Die Vorteile des Projekts sind aufgelistet in einer Analyse der **High Level Working Group** (HLWG), die auf dem EU-US Gipfel Ende 2011 von EU-Handelskommissar Karel De Gucht und dem damaligen⁴ US-Handelsbeauftragten Ron Kirk ins Leben gerufen worden war.⁵ In ihrem Schlussbericht vom 11. Februar 2013 empfiehlt die Arbeitsgruppe ausdrücklich den Beginn von Verhandlungen über ein **möglichst umfassendes, ehrgeiziges Freihandelsabkommen**. Mit den Verhandlungen sollen in drei Bereichen weitreichende Ergebnisse zu erzielen werden: a) Marktzugang, b) Regulierungsfragen und nicht-tarifäre Handelshemmnisse, und c) Regeln, Prinzipien und neue Formen der Zusammenarbeit. Darüber hinaus sollen Regelungen und technische Produktstandards aufeinander abgestimmt werden, gleichzeitig wird die Öffnung der Märkte für Investitionen, Dienstleistungen und öffentliches Vergabewesen angestrebt.

Insgesamt soll das Freihandelsabkommen **neue Wachstumsimpulse** für den transatlantischen Wirtschaftsraum setzen. Das **verabschiedete Verhandlungsmandat** sieht nun vor, dass der

-
- 1 Die englische Bezeichnung lautet „Trans-Atlantic Free Trade Agreement“ (TAFTA) bzw. „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ (TTIP). Vgl. dazu die Überblicksseite zu den Handelsvereinbarungen der Europäischen Union unter <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements> sowie http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/questions-and-answers/index_de.htm.
 - 2 Das zunächst von der Kommission vorgeschlagene Verhandlungsmandat (KOM/2013/136) umfasst den Zugang zum Markt, Regulierungsstandards und nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen sowie Vorschriften für den Welthandel; hinzu kommt eine Folgenabschätzung der Kommission (SWD/2013/68; Summary SWD/2013/69).
 - 3 Vgl. <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip>. Wie die Verhandlungen geführt werden, zeigt ein Dokument der DG Trade unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149616.pdf.
 - 4 Am 21. Juni 2013 wurde Michael Froman neuer US-Handelsbeauftragter (United States Trade Representative – USTR). Als USTR ist er der Hauptberater, -verhandlungsführer und -sprecher von Präsident Obama in internationalen Handels- und Investitionsangelegenheiten (<http://www.ustr.gov>). Vgl. auch die Informationen unter <http://www.ustr.gov/ttip>.
 - 5 Das Dokument findet sich unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf;

audiovisuelle Markt von Film- und Musikproduktionen derzeit nicht in das Verhandlungsmandat eingeschlossen wird. Zugleich halten die Staaten aber ausdrücklich fest, dass dieser Sektor in Zukunft in die Verhandlungen aufgenommen wird, wenn die Kommission einen entsprechenden Vorschlag macht und der Ministerrat diesem zustimmt.

2. Kulturpolitischer Bezug

Bei den im Juli 2013 begonnenen Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft ist der Bereich der Kultur, der Medien und insbesondere der Sektor audiovisueller Dienste kein Verhandlungsgegenstand.⁶ Ein wesentlicher Grund für den Ausschluss dieser Politikfelder war insbesondere die **Befürchtung Frankreichs**, dass eine Ausdehnung der künftigen Freihandelszone auf Kultur und Medien angesichts der Marktmacht amerikanischer Unternehmen in diesem Sektor die kultur- und medienpolitischen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten gefährden könnte. Die französische Vorgehensweise⁷ ist dabei Ausdruck einer spezifischen Reaktion auf die neuen Herausforderungen, mit denen gerade die Kulturindustrie und noch stärker die audiovisuelle Industrie in der Weltwirtschaft konfrontiert sind. Im Mittelpunkt der Strategie steht das **UNESCO-Übereinkommen** zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, das der nationalen Kulturpolitik und der öffentlichen Kulturförderung ein wirksames Schutzschild gegen angestrebte Liberalisierungen im Handel mit Kulturgütern und Kulturdienstleistungen liefern soll. In gleicher Weise sollen sich die kultur- und medienpolitischen Zielsetzungen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten in den Regelungen und Vorgaben internationaler Handelsabkommen niederschlagen.

Ein zentrales Anliegen ist es dabei, einer vermuteten Übermacht transnational verfasster Kultur- und Kreativindustrien auf internationalen Märkten ein Gegengewicht mittels nationaler (oder europäischer) Schutzmaßnahmen entgegenzusetzen. Erhalten bleiben soll auf diese Weise die Fähigkeit des einzelnen Staates, regulatorische und finanzielle Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen auf seinem Staatsgebiet zu schützen. Frankreich hat hierzu eine umfassende **multilaterale Strategie** auf europäischer Ebene vorgeschlagen, wobei die Europäische Union die durch das Inkrafttreten des UNESCO-Übereinkommens geschaffene Dynamik nutzen soll. Dabei soll für die **kulturelle Zusammenarbeit** – gerade im Hinblick auf Handelsabkommen – ein Rahmen geschaffen werden, der mit dem Entwicklungsniveau der Kulturindustrie und der audiovisuellen Sektor kompatibel

6 Unterdessen befinden sich die Verhandlungen über eine Freihandelszone zwischen der EU und Kanada bereits im finalen Stadium. Dies teilte die Kommission mit einem Memo vom 17.6.2013 mit. Zu den Bereichen, für die beide Seiten gemeinsame Lösungen finden wollen, gehören u.a. ein einfacherer Zugang zu den jeweiligen Märkten, vereinheitlichte Produkt-, Gesundheits- und Hygienestandards und Rahmenbedingungen für den Schutz geistigen Eigentums. Vgl. dazu http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-573_en.htm sowie <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada>.

7 Diese Vorgehensweise Frankreichs zieht sich seit langem durch die Geschichte der internationalen Handelspolitik.

ist. Gleichzeitig soll dafür gesorgt werden, dass die Unabhängigkeit des kulturellen Bereichs gegenüber dem Handelsbereich gewährleistet wird.⁸

Diese Überlegungen sind auch in **die außenkulturpolitische Debatte** auf europäischer Ebene eingeflossen: Kultur in den Außenbeziehungen stellt eine der Hauptprioritäten des Arbeitsplans des Rates für Kultur 2011-2014 (EU-ABl. C 325, 2.12.2010) im Einklang mit der **europäischen Kulturagenda** (KOM(2010) 390) dar, in der die Förderung der Kultur als wesentlicher Bestandteil der internationalen Beziehungen der Union bezeichnet wird. Dabei wird Kultur nicht nur wegen ihres immanenten Wertes, sondern auch – in wirtschaftlicher Hinsicht – als ein wichtiger Wirtschaftssektor einen deutlichen Beitrag zur Entwicklung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Drittländern betrachtet.⁹

3. Kulturpolitik im Freihandelsabkommen EU-Südkorea

Auch bei Handelsabkommen hat sich der Einfluss der französischen Leitlinien offenbart, so etwa beim **Freihandelsabkommen EU-Südkorea**.¹⁰ Erstmals gelang es dort, wichtige technische Handelsbarrieren in einem ost-asiatischen Land abzubauen und die Märkte für Dienstleistungen und öffentliche Aufträge zu öffnen. Innerhalb von fünf Jahren, bis zum 1. Juli 2016, fallen beim Handel zwischen EU und Korea rund 99 Prozent aller Zölle auf industrielle und landwirtschaftliche Produkte weg. Das Abkommen sieht auch die **Liberalisierung von Dienstleistungen** vor, außerdem einheitliche Regeln für den Schutz des geistigen Eigentums, das öffentliche Beschaffungswesen sowie Umwelt- und Sicherheitsstandards.

Das Abkommen enthält auch ein **Protokoll über kulturelle Zusammenarbeit**,¹¹ das die Verpflichtung vorsieht, die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen im Einklang mit dem **UNESCO-Übereinkommen** zu fördern (EU-ABl. L 127, 14.05.2011).¹² Das Protokoll legt den Rahmen fest,

8 Vgl. dazu die französischen Leitlinien vom Dezember 2009 für die Berücksichtigung von Kultur und Medien in zwischenstaatlichen Vereinbarungen, auch im Hinblick auf Festlegungen hinsichtlich der kulturellen Zusammenarbeit. Ein wesentliches Ziel richtet sich dabei auf die Ausgestaltung der kulturellen Zusammenarbeit im Rahmen bilateraler Handelsabkommen.

9 Vgl. dazu etwa das im April 2013 von der irischen Ratspräsidentschaft vorgelegte Debattenpapier für die Sitzung des Kulturministerrats am 16./17. Mai 2013 (Ratsdokument 8235/13).

10 Am 1. Juli 2011 trat das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Südkorea vorläufig in Kraft. Das Abkommen – einschließlich des Protokolls über kulturelle Zusammenarbeit – findet sich unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:127:FULL:DE:PDF>; vgl. außerdem die Informationen unter <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/south-korea> sowie unter <https://www.wko.at/Content.Node/service/aussenwirtschaft/fhp/Handelsabkommen/EU - Suedkorea.html>.

11 Bilaterale Formen der kulturellen Zusammenarbeit werden in der Regel in Kulturabkommen geregelt; zu den Kulturabkommen Deutschlands vgl. www.ifa.de/kultur-und-aussenpolitik/themen/grundlagen-der-akbp/kulturshyabshykomshymen.html und de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Kulturabkommen_Deutschlands.

12 Das Dokument findet sich unter <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2011:127:SOM:DE:HTML>. Im Unterschied zu den gegenwärtigen Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft sah das Verhandlungsmandat für das Abkommen zwischen der EU und Südkorea vor, dass audiovisuelle und andere kulturelle Dienstleistungen in einem spezifischen Kooperationsrahmen geregelt werden sollen (**Anlage 1**).

mit dem der Austausch bei kulturellen Aktivitäten, auch im audiovisuellen Sektor, erleichtert wird.¹³ Das Protokoll enthält dazu in einem speziellen Abschnitt **Bestimmungen zu audiovisuellen Werken**. Art. 5 betrifft audiovisuelle Koproduktionen von Produzenten sowohl aus Korea als auch aus der EU, in die diese Produzenten investiert haben. Verhandlungen von **Koproduktionsvereinbarungen** zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Korea werden gefördert. Der Artikel besagt, unter bestimmten Umständen könnten koproduzierte audiovisuelle Werke in den Genuss von Fördermodellen beider Parteien für lokale oder regionale kulturelle Inhalte kommen. Art. 6 des Protokolls beinhaltet mehrere Bestimmungen zu audiovisueller Zusammenarbeit. So werden sich die Parteien bemühen, audiovisuelle Werke der jeweils anderen Partei durch die Ausrichtung von Festivals und sonstige Initiativen zu fördern. Die Parteien kommen zudem überein, im **Bereich Rundfunk** zusammenzuarbeiten.¹⁴

Die **Auswirkungen** der vereinbarten kulturellen Kooperation zwischen der Europäischen Union und Südkorea lassen sich bislang nicht abschließend einschätzen.¹⁵ Festzuhalten ist aber, dass die Bewertungen des Protokolls von Anfang an – auch bereits im Verhandlungsprozess – recht unterschiedlich ausfielen. Gerade die Akteure des Kultursektors haben prinzipielle Bedenken gegen die Verankerung von kulturellen Kooperationsvereinbarungen in Handelsverträgen geäußert und gleichzeitig darauf verwiesen, dass die Anliegen der Kulturpolitik zu sehr den **außenwirtschaftlichen Interessen** im internationalen Handel unterworfen werden könnten. Allerdings lässt sich nicht von der Hand weisen, dass – gerade in einer Zeit rascher technologischer Umwälzungen – die Verknüpfung ökonomischer-kommerzieller Anliegen mit kulturpolitischen Zielsetzungen zu einer **neuen Dynamik** in den nationalen Mediensystemen führen könnte.

In der **EU-Kulturpolitik** wird dies bereits seit längerem berücksichtigt: Die Kultur- und Kreativindustrien sollen – nicht zuletzt mit Hilfe der neuen Programms „Kreatives Europa“ – zu einem Katalysator für Innovation und Strukturwandel werden. Damit wird im Vergleich zu früheren Programm-Generationen eine signifikante Veränderung der Bewertungskriterien sichtbar. Die Rolle von Kunst und Kultur wird stärker als bisher in einen **ökonomischen Zusammenhang** gestellt. Nicht erst vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise wird nunmehr vor allem danach gefragt, wie die Akteure der Kulturwirtschaft und die Kreativindustrie insgesamt zum ökonomischen Wachstum beitragen können. Allerdings ist dieser Perspektivwechsel nicht unumstritten, insbesondere wird ein Übergewicht wirtschaftlicher und außenwirtschaftlicher Zielsetzungen gesehen.¹⁶ Zu erwarten ist deshalb, dass unterschiedliche

13 Im Rahmen des Abkommens ist außerdem ein Ausschuss für kulturelle Zusammenarbeit vorgesehen; vgl. dazu einen entsprechenden Vorschlag des Rates vom Juli 2013 (Ratsdokument 9045/13).

14 Vgl. dazu die kurze Übersicht unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/1/article5.de.html>). Zu den bisherigen Erfahrungen vgl. auch die Broschüre der EU-Kommission „Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Korea in der Praxis“ (2011), abrufbar unter trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/october/tradoc_148307.pdf.

15 Vgl. dazu beispielweise den Jahresbericht der EU-Kommission über die Durchführung des Freihandelsabkommens (COM(2013)100) (**Anlage 2**).

16 Besonders deutliche Kritik wurde etwa vom deutschen Bundesrat in seinem Beschluss vom 10. Februar 2012 formuliert (Bundesrats-Drs. 766/11 (Beschluss)) zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa.

und gegenläufige Bewertungen kultur- und medienpolitischer Aspekte auch die Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft begleiten werden.¹⁷

17 Bewertungen des Protokolls über kulturelle Kooperation finden sich in PORTOLÉS (2010: 13ff.), LOISEN et al. (2013) und LOISEN/DE VILLE (2011) (**Anlage 3**).

4. Literatur

LOISEN, Jan/DE VILLE, Ferdi (2011). The EU-Korea protocol on cultural cooperation: towards cultural diversity or cultural deficit?, in: International Journal of Communication, 5, 245-271.

LOISEN, Jan/PAUWELS, Caroline/DONDERS, Karen (2013). Mainstreaming EU cultural policies internally and externally, in: Price, Monroe E./Verhulst, Stefaan/Morgan, Libby (Hrsg.): Routledge Handbook of Media Law, London: Routledge, 65-86.

PORTOLÉS, Jordi Baltà (2010). The Implementation of the UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions in the EU's External Policies (IP/B/CULT/IC/2010_065 May 2010). Brussels: Policy Department Structural and Cohesion Policies, European Parliament; abrufbar unter <http://www.interarts.net/descargas/interarts801.pdf>.

5. Anlagen

- Anlage 1: Protokoll über kulturelle Zusammenarbeit (EU-ABl. L 127/1418, 14.5.2011).
- Anlage 2: Jahresbericht der EU-Kommission über die Durchführung des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea (COM(2013)100)
- Anlage 3: The EU-Korea protocol on cultural cooperation: towards cultural diversity or cultural deficit? (LOISEN/DE VILLE 2011)