Hans-Jürgen Blinn - 2. Januar 2016

CETA - Der Teufel steckt im Detail

Die Kultur in Deutschland braucht das geplante Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada nicht – im Gegenteil!

Bei der Demonstration am 10. Oktober 2015 in Berlin gingen sehr viele Menschen auf die Straße, um ihren Unmut über die Verhandlungen zu den Freihandelsabkommen TTIP, CETA und TiSA zum Ausdruck zu bringen. In einigen Kommentaren wurden diese Demonstranten in eine Ecke mit Pegida und rechten Demagogen gestellt und Josef Joffe schrieb in „Die Zeit“ vom 22. Oktober 2015 von den „TTIPhoben“.

Kann man sich diesen Abkommen auch ohne Polemik nähern? Ich will es versuchen. Dieser Versuch mag sie zwar nicht so fesseln wie ein Krimi, aber es kann durchaus sein, dass diese Abkommen in Zukunft bestimmen, wer Krimis überhaupt noch schreiben und verkaufen kann – und damit sind wir schon mitten im Thema.

Die Krimi-Autorin Nele Neuhaus kritisierte im letzten Jahr die Geschäftsmethoden des Internet-Händlers Amazon. Sie schrieb: „Empfehlungslisten auf der Homepage von Amazon werden manipuliert“. Zudem würden Lieferzeiten absichtlich verlängert und ihre Bücher als „Geiseln in einem Kampf um Macht und Geld“ zwischen Amazon und ihrem Verlag Ullstein genommen. Das Ziel von Amazon sei, Autoren direkt an sich zu binden und die Verlage auszuschalten: „Eines düsteren Tages wird man womöglich nur noch lesen können, was Amazon genehmigt.“

Die EU-Kommission und die Bundesregierung werden nicht müde, zu betonen, dass für den Kulturbereich keinerlei negative Auswirkungen durch die Verhandlungen zu erwarten sind. Inzwischen geben sie jedoch ehrlicherweise zu, dass diese Ausnahmen durch klare, rechtliche Regeln festgeschrieben werden müssen. Die Bundesregierung hat dazu ein Thesenpapier mit dem Ziel veröffentlicht, bisher geltendes Völkerrecht festzuschreiben. Ausgangspunkt ist das im Jahre 1995 unterzeichnete „Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen“ (engl.: General Agreement in Trade in Services – GATS), in dem es auch um Kultur geht. Eine während der sogenannten „Uruguay“-Runde (1986-1994) diskutierte und unter anderem von Frankreich ins Spiel gebrachte generelle kulturelle Ausnahme („exception culturelle“) konnte nicht durchgesetzt werden, insbesondere nicht gegen das Veto der USA.

> „Es geht u. a. um Marktzugang und Inländergleichbehandlung.“

Doch worum geht es beim grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen? Es geht u. a. um Marktzugang und Inländergleichbehandlung. Marktzugang bedeutet, dass, so weit wie möglich, alle Handelshemmnisse (z. B. Mengenbeschränkungen) für Importgüter beseitigt werden sollen. Inländergleichbehandlung heißt, dass zwischen Gebietsfremden und Gebietsansässigen auf einem bestimmten Markt nicht diskriminiert werden darf. Die

Gleichheit der Wettbewerbschancen soll damit gewährleistet werden.

Verkürzt wiedergegeben, gilt derzeit folgende Rechtslage: Ausländische Unternehmen können ihre Dienstleistungen in Europa und in Deutschland anbieten, sie haben jedoch kein Recht, öffentliche Subventionen zu verlangen, wie dies einheimische Anbieter können. Die zuständigen deutschen Stellen sind daher frei, öffentliche Zuschüsse zu vergeben für alle Arten von kulturbezogenen Tätigkeiten, wie zum Beispiel Live-Veranstaltungen, Festivals, Theater, Musicals, Verlagswesen. Die finanzielle Unterstützung durch öffentliche Stellen kann hierbei verschiedene Formen annehmen, zum Beispiel direkte Zuschüsse, Steuervergünstigungen oder Bürgschaften. Die einzigen Vorschriften, die beachtet werden müssen, sind die Vorschriften aus dem EU-Beihilferecht; dies hat aber nichts mit den Freihandelsabkommen zu tun.

Warum ist es wichtig, diese Ausnahmen auch in den neuen Abkommen zu verankern? Weil Freihandelsabkommen zu einem möglichst freien Austausch von Gütern und Dienstleistungen zwischen Ländern führen sollen und den Abbau von Zöllen, Mengen- oder anderen Handelsbeschränkungen (sog. nicht-tarifäre Handelsmaßnahmen) zum Ziel haben. Dies wiederum soll zu einer Liberalisierung von Dienstleistungen führen, d. h. staatliche Auflagen und Einschränkungen in Bezug auf die Herstellung oder den Handel mit Gütern und Dienstleistungen sollen schrittweise abgebaut werden.

> „Die Gleichheit der Wettbewerbschancen soll damit gewährleistet werden."

Mit anderen Worten: Freihandelsabkommen haben immer das Ziel, wirtschaftliches Handeln frei von staatlicher Bevormundung zu ermöglichen und öffentlichen Dienstleistern deren Kundschaft zugunsten privater Anbietern abspenstig zu machen. Denn es macht einen elementaren Unterschied, ob eine Wirtschaftsordnung dem freien Markt einen möglichst großen Spielraum einräumen will oder ob eine soziale Marktwirtschaft mit staatlichen Eingriffen diesen Markt sozialverträglich gestalten möchte. Wer diesen Unterschied im Zusammenhang mit Freihandelsabkommen leugnet, hat entweder die Systematik nicht erkannt oder streut der Öffentlichkeit wissentlich Sand in die Augen.

Der Europäische Rat erteilte der Europäischen Kommission am 27. April 2009 ein Mandat, Verhandlungen über den Abschluss eines Freihandelsabkommen mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA) aufzunehmen. Darin wurden audiovisuelle und andere kulturelle Dienstleistungen explizit vom allgemeinen Kapitel über den Dienstleistungshandel ausgenommen und die Kommission verpflichtet, audiovisuelle und andere kulturelle Dienstleistungen, wie zum Beispiel beim Abkommen mit Südkorea, im Rahmen eines eigenen Kulturprotokolls zu regeln. Vorteil: Kultur bekommt eine Sonderrolle zugesprochen und wird als Wirtschafts- und Kulturgut behandelt. Somit gelten auch bestimmte Teile eines Abkommens nicht für den Kulturbereich, wie zum Beispiel die

umstrittenen Schiedsgerichtsverfahren.

Im Laufe der Verhandlungen stellte sich jedoch heraus, dass sich die Vertragsparteien darauf nicht einigen konnten. Die Kommission schloss ohne weitere Erklärungen das Abkommen ohne ein solches Kulturprotokoll ab. Sie ließ sich dafür aber auch kein neues, diesbezüglich geändertes, Mandat vom Europäischen Rat geben. Dies ist ein bemerkenswerter Vorgang und bedeutet keine vertrauensbildende Maßnahme im Umgang zwischen Kommission und den Mitgliedsstaaten.
Im Übrigen waren die Länder bei den Verhandlungen zu CETA nur im Rahmen des Dienstleistungskapitels eingebunden. Es wurden zu keiner Zeit Textentwürfe der Kapitel „Subventionen“ und „Investitionen“ mit den Kulturressorts erörtert. Dies ist eine völlig unzureichende Beteiligung, da sich diese Kapitel massiv auf den Kulturbereich auswirken können. Und zwar negativ!

Subventionen, so wird von Seiten der Kommission beteuert, sind für öffentliche Dienstleistungen auch weiterhin möglich. Was dabei verschwiegen wird, ist die Tatsache, dass Kanada im Rahmen des Abkommens in Zukunft sogenannte „informelle Konsultationen“ einfordern kann, die zu einer „wohlwollenden Prüfung“ und dann zum Abbau eben dieser Subventionen führen soll. Dabei hat die beklagte Partei, also zum Beispiel Deutschland, während des Verfahrens Informationen zu liefern, welche Maßnahmen ergriffen worden sind, um die handelshemmenden Subventionen abzubauen. Von diesem Konsultationsmechanismus, der so harmlos daherkommt, wird ein massiver Druck zur Beseitigung öffentlicher Zuwendungen ausgehen, auch und gerade im Kulturbereich.

Die wichtigste Veränderung in der Systematik des CETA-Abkommens gegenüber dem GATS-Abkommen ist jedoch die Ausgestaltung der Verpflichtungslisten als Negativliste beim Kapitel über den Handel mit Dienstleistungen. Diese Listen werden als Anhang zu Freihandelsabkommen aufgenommen und sind damit Bestandteil des Abkommens.

Was bedeutet das? Das GATS-Abkommen wurde nach dem Prinzip der Positivliste erstellt, d. h. ein Land verpflichtet sich nur insoweit seinen Markt zu liberalisieren, wie es in der Länderliste aufgeführt ist. Die Verpflichtungsliste bei CETA wurde jedoch nach dem Prinzip der Negativliste erstellt, d.h. grundsätzlich sind alle Dienstleistungsbereiche liberalisiert, es sei denn die einschränkenden Gesetze und Regelungen werden explizit in einer Liste davon ausgenommen. Diese Vorgehensweise hätte jedoch das Abkommen derart aufgebläht, dass man dazu übergegangen ist, allgemeine Ausnahmeklauseln zu formulieren, die dafür Sorge tragen sollen, dass bestimmte Bereiche nicht von einer weitergehenden Marktöffnung bzw. einer weitergehenden Liberalisierung erfasst werden. Diese Klauseln sind jedoch auslegungsbedürftig und verursachen eine erhebliche Rechtsunsicherheit.

> „Die Idee, Investitionen im Ausland durch Handelsabkommen sichern zu lassen, ist nicht neu."

Eine weitere Veränderung gegenüber dem GATS-Abkommen liegt in der Einführung des Kapitels zum Investitionsschutz. Kultur wird hiervon nicht vollständig ausgenommen. Dies bedeutet, ausländische Investoren können gegen einen Staat klagen, wenn sie sich „ungerecht" behandelt fühlen. Amazon fühlt sich schon lange „ungerecht" behandelt, da es sich, wie alle anderen Unternehmen an die Buchpreisbindung halten muss. Im Gegensatz zu deutschen Firmen könnte Amazon jedoch im Rahmen eines Investitionsschutzabkommens dagegen vorgehen. Amazon führt längst einen unerbittlichen Verdrängungswettbewerb auch in Europa. Gerade prüft das Bundeskartellamt eine Beschwerde des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels, der Amazon einen Missbrauch seiner marktbeherrschenden Stellung beim Vertrieb digitaler Hörbücher vorwirft.

In den USA entwickelt Amazon neue Geschäftsmodelle, zum Beispiel die Auslieferung seiner Pakete durch unbemannte Fluggeräte (Minidrohnen). Sollte das Unternehmen diese Zulassung auch in Deutschland beantragen und das Luftfahrt-Bundesamt würde, aus welchen Gründen auch immer, dies verweigern, so hätte Amazon durch TTIP rechtliche Instrumente in der Hand, ebenfalls dagegen vorzugehen.
Die Idee, Investitionen im Ausland durch Handelsabkommen sichern zu lassen, ist nicht neu. Schon in den 1960er Jahren wurde dies weltweit in vielen bilateralen Abkommen verankert. Die OECD wollte diesen Flickenteppich dann durch ein einziges, multilaterales Abkommen weltweit vereinheitlichen und verhandelte über ein „Multilaterales Abkommen über Investitionen (MAI)", das annähernd 1.600 bilaterale Abkommen ablösen sollte. Es stellten sich Fragen nach dem richtigen Verhältnis zwischen privaten, wirtschaftlichen Interessen und der Regelungsbefugnis des Staates, nach Demokratie, Umwelt- und Sozialstandards, die auch bei CETA zu stellen sind. In Frankreich protestierten die Vertreter der Film- und Fernsehindustrie gegen die möglichen Auswirkungen von MAI. Am 3. Dezember 1998 verließ die französische Regierung die Verhandlungen unter Hinweis auf die fehlende Verankerung einer kulturellen Bereichsausnahme. Die Verhandlungen zu MAI wurden nie abgeschlossen.

> „Derzeit sorgen nur etwa 20 Prozent aller Staaten für 90 Prozent des internationalen Handels mit Waren und Dienstleistungen sowie der Direktinvestitionen."

Das Kritische an der Einführung des Investitionsschutzkapitels bei CETA ist jedoch dem Umstand geschuldet, dass die bisherige Definition des Enteignungsbegriffs sehr viel weiter gefasst werden soll, als dies noch in den In-vestitionsschutzabkommen der 1960er Jahre der Fall war. Als Enteignung gilt inzwischen auch die (behauptete) Schmälerung des erwarteten Gewinns durch gesetzliche Regelungen etwa im Bereich Umwelt, Arbeitsbedingungen,

Steuern, Handelsquoten. Der Enteignungsbegriff im deutschen Recht ist viel enger gefasst. Das im Rahmen von Artikel 14 GG geschützte Eigentum umfasst nämlich nur Mobiliar- und Grundeigentum. Darüber hinaus werden noch vermögenswerte Rechte wie Forderungen, Nutzungsrechte, Immaterialgüterrechte geschützt, nicht jedoch bloße Gewinnaussichten und das Vermögen als solches.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass CETA den bisher geltenden Rechtsrahmen ausdehnen wird und dabei für die Kulturpolitik, wie wir sie kennen, deutliche Einschränkungen mit sich bringen kann. Es lassen sich aber auch gesellschaftspolitische Gründe gegen das geplante Abkommen vorbringen. Derzeit sorgen nur etwa 20 Prozent aller Staaten für 90 Prozent des internationalen Handels mit Waren und Dienstleistungen sowie der Direktinvestitionen. Viele andere Nationen sind politisch instabil und ihre Bevölkerung selbst für einfache Arbeitsschritte zu gering gebildet, um für ausländische Investoren attraktiv zu sein. Sie brauchen dringend Bildungs- und Infrastrukturprogramme, um sich am globalen Markt überhaupt beteiligen zu können, oder die Menschen aus diesen Ländern werden sich weiterhin auf den Weg nach Europa machen, in der Hoffnung auf ein besseres Leben. Wer könnte es ihnen verdenken. TTIP und CETA werden diesen Menschen nicht helfen, aber das ist auch nicht das Ziel dieser Abkommen. Kann es auch nicht sein, glaubt man Armin Falk, Ökonom und Direktor des Bonner „Center for Economics and Neuroscience“, der behauptet: „Der Markt verleitet die Menschen dazu, sich unmoralisch zu verhalten.“

Dieser Text ist zuerst in Politik & Kultur 01/2016 erschienen.

Copyright: Alle Rechte bei Deutscher Kulturrat