



# **Auswirkungen des GATS auf Instrumente der Kulturpolitik und Kulturförderung in Deutschland**

**Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Deutschen UNESCO-  
Kommission**

von Prof. Dr. Markus Krajewski

unter Mitwirkung von Sarah Bormann und Christina Deckwirth

Juniorprofessur für Öffentliches und Europäisches Wirtschaftsrecht und  
Wirtschaftsvölkerrecht  
Juristische Fakultät  
Universität Potsdam  
August-Bebel-Str. 89  
14482 Potsdam

Februar 2005

# Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	4
II. Strukturelemente der WTO und des GATS	5
1. Das WTO-System	5
2. Das GATS	6
a) Anwendungsbereich	6
b) GATS-Pflichten: Meistbegünstigung, Marktzugang und Inländerbehandlung	7
c) Weitere GATS-Regeln: Innerstaatliche Regulierung, Ausnahmen und „Unvollendetes“	8
3. Die Stellung der EG in der WTO	9
III. Verhältnis nationaler Kulturpolitik und -förderung zum GATS	9
1. Ein Beispielsfall: Neuseeland und lokale Rundfunkquoten	10
2. GATS und einzelne Instrumente nationaler Kulturpolitik	11
a) Erbringung kultureller Angebote durch die öffentliche Hand	11
b) Finanzierung kultureller Angebote durch Gebühren	12
c) Vergabe öffentlicher Aufträge im kulturellen Bereich und Preisausschreiben	13
d) Unterstützung der nationalen Kulturindustrie und Kulturschaffenden durch Beihilfen, Stipendien und Steuerprivilegien	14
(1) Beihilfen und existierende GATS-Verpflichtungen	14
(2) Künftige Disziplinen für Subventionen nach Art. XV GATS	15
e) Förderung des kulturellen und sprachlichen Pluralismus durch Quoten	16
f) Preisregulierungen	16
g) Unterstützung von Kulturschaffenden durch soziale Sicherungssysteme	17
3. Potentieller Nutzen des GATS	17
4. Bisherige kulturellrelevante Ausnahmen und Zugeständnisse, insbesondere der EG und einzelner Mitgliedstaaten	18
a) Kulturellrelevante Ausnahmen der EG vom Meistbegünstigungsprinzip	18
b) Spezifische Verpflichtungen der EG bei Marktzugang und Inländerbehandlung	19
(1) Horizontale Verpflichtungen	19
(2) Sektorspezifische Verpflichtungen	20
(aa) Audiovisuelle Dienstleistungen	20
(bb) Erholung, Kultur, Sport	20
(cc) Freiberufliche und Unternehmensdienstleistungen	21
c) Kulturellrelevante Verpflichtungen anderer WTO-Mitglieder	22
(1) Horizontale Verpflichtungen	22
(2) Sektorspezifische Verpflichtungen und Ausnahmen	22
5. Kulturellrelevante Angebote und Forderungen in den gegenwärtigen Verhandlungen	24
a) Angebote der EG	25
b) Forderungen der EG	26
c) Forderungen an die EG	27
(1) MFN-Ausnahmen	27
(2) Horizontale Ausnahmen bei spezifischen Zugeständnissen	27
(3) Sektorspezifische Forderungen: audiovisueller Sektor	28
(4) Sektorspezifische Forderungen: Erholung, Kultur und Sport	28
d) Sonstige Verhandlungspositionen und -vorschläge	29

(1) Allgemeine Positionen zu audiovisuellen Dienstleistungen	29
(2) Klassifizierungsfragen	29
(aa) Telekommunikation und audiovisuelle Dienstleistungen	29
(bb) Der Sektor Erholung, Kultur und Sport und Kino	30
IV. Verhältnis des UNESCO-Übereinkommens über kulturelle Vielfalt zum GATS	31
1. Potentielle Konflikte zwischen UNESCO-Übereinkommen und GATS	31
a) Kategorien von völkerrechtlichen Konflikten	31
b) Normkonflikte im engeren Sinne: Art. 14, 17 UNESCO-Konvention und Art. II GATS	32
c) Normkonflikte im weiteren Sinne: Art. 6, 7 UNESCO-Übereinkommen und spezifische Zugeständnisse (Art. XVII GATS)	33
d) Programmkonflikt	34
2. Kollisionsregeln	34
a) Allgemeine Kollisionsregeln im Völkerrecht	34
b) Spezielle Regelungen (Art. 19 UNESCO-Übereinkommen)	34
c) Berücksichtigung des UNESCO-Übereinkommens im Rahmen der Streitschlichtung der WTO	35
3. Veränderungen und Ergänzungen des GATS bzw. des UNESCO-Übereinkommens zur Lösung von Konflikten	36
V. Streitschlichtung	37
1. Kulturrelevante Streitschlichtungsverfahren in der WTO mit GATS-Bezug	37
a) Canada – Periodicals	37
(1) Verfahrensgegenstand und Ergebnis im Überblick	37
(2) Die wichtigsten Probleme im Einzelnen	38
(aa) Verhältnis von GATT zu GATS	38
(bb) Rechtfertigung von Maßnahmen zur Unterstützung kultureller Zwecke nach Art. XX(d) GATT	38
(cc) Subventionen für kulturelle Zwecke	39
(dd) Verstoß gegen Art. III:2 GATT	39
b) US – Internet Gambling	40
(1) Verfahrensgegenstand und Ergebnis im Überblick	40
(2) Die wichtigsten Probleme im Einzelnen	41
(aa) Gegenstand des Verfahrens	41
(bb) Verpflichtung der USA in Bezug auf Glücksspiel	41
(cc) Rechtfertigung als Maßnahme nach Art. XIV GATS	41
(3) Auswirkungen der Entscheidung	42
2. Reformansätze für die Streitschlichtung	42
a) Zusammensetzung der Panels	43
b) Berücksichtigung von Entscheidungen und Expertise anderer internationaler Organisationen	43
c) Verhältnis DSU zu anderen völkerrechtlichen Regimen	44
d) Berücksichtigung von amicus curiae briefs	44
e) Erhöhung der Transparenz des Streitschlichtungsverfahrens	44
VI. Zusammenfassung	45
Anhang	48
Literatur	50

## I. Einleitung

Der Doppelcharakter kultureller Dienstleistungen<sup>1</sup> als Handelsgut und als schützenswerter Teil der gelebten und zu bewahrenden Kultur eines Landes ist seit langem anerkannt. Ihm entspricht, dass sich Kulturpolitik zwischen der Förderung von internationalem Austausch und Kommunikation, oft in Form des „Handels“ mit kulturellen Dienstleistungen, und dem Schutz lokaler, regionaler, nationaler und teilweise auch übernationaler Kulturgüter vor Verdrängung durch ausländische Dienstleistungen und Dienstleistungsanbieter bewegen muss. Dieser nicht immer offen zu Tage tretende Zielkonflikt spiegelt sich auf der Ebene des Welthandelsrechts im Spannungsverhältnis zwischen Regulierung und Handelsliberalisierung wider, ein Spannungsverhältnis, das allerdings nicht auf den Kultursektor beschränkt ist.

Diese Erkenntnisse über das Verhältnis von Kulturpolitik und Welthandelsrecht sind nicht neu. Sie bestehen, wie die Existenz bestimmter Vorschriften des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT von 1947 belegen, seit der Begründung des modernen Welthandelssystems. Allerdings offenbaren sich immer wieder neue Aspekte und Entwicklungen. Vor allem der rasante technologische Fortschritt im Telekommunikations- und audiovisuellen Sektor haben in den letzten Jahren und Jahrzehnten dazu geführt, dass das Verhältnis Kultur – Handel zunehmend als Problem des Dienstleistungshandels sichtbar wird. Dadurch rückt das Dienstleistungsabkommen der WTO, das GATS, in den Mittelpunkt des Interesses.

Das vorliegende Gutachten greift einige der sich in diesem Kontext stellenden Fragen auf. Es gliedert sich wie folgt:

Teil II vermittelt einen knappen Überblick über das WTO-System (1.), das GATS (2.) und die Stellung der Europäischen Gemeinschaft in der WTO (3.). Dieses Kapitel dient dem mit dem Welthandelssystem weniger erfahrenen Leser zur Orientierung für die folgenden Diskussionen.

Teil III – der Hauptteil des Gutachtens – untersucht, in welchem Verhältnis Instrumente der nationalen Kulturpolitik und -förderung zum GATS stehen. Ausgehend von einem konkreten Konfliktfall in Neuseeland (1.), werden zunächst verschiedene kulturpolitische Instrumente auf ihre generelle GATS-Verträglichkeit untersucht und so potentielle Konfliktfelder aufgezeigt (2.). Sodann wird kurz erörtert, ob und wie das GATS nationale Kulturpolitiken unterstützen kann (3.). Da die genannten Konfliktfelder wesentlich vom Umfang der tatsächlichen GATS-Verpflichtungen abhängen, werden im folgenden Abschnitt die aktuellen Ausnahmen und Zugeständnisse der EG und einiger anderer WTO-Mitglieder erörtert (4.). Abschließend wird auf die Positionen und Forderungen in den laufenden Verhandlungen eingegangen (5.).

Teil IV widmet sich dem Verhältnis des geplanten UNESCO-Übereinkommens zur kulturellen Vielfalt zum GATS. Hierzu werden zunächst potentielle Konflikte zwischen beiden Abkommen dargestellt (1.). Danach wird untersucht, wie diese Konflikte mit Hilfe bestehender Kollisionsnormen, d.h. ohne Änderung des GATS und des UNESCO-Übereinkommens gelöst werden können (2.). Schließlich werden auch Konfliktlösungsmöglichkeiten vorgestellt, die eine Änderung der Texte erfordern würden (3.).

---

<sup>1</sup> In diesem Gutachten wird aus Platzgründen vermieden, den Begriff „Kultur“ oder „kulturelle Dienstleistungen“ zu definieren, ohne damit die grundsätzliche Bedeutung einer solchen Definition für die hier aufgeworfenen Fragen leugnen zu wollen. Siehe zur Problematik *H.-J. Blinn*, Kulturpolitische Mitteilungen Nr. 100, I/2003, S. 12 f. (12).

Teil V erörtert Fragen der Streitschlichtung in der WTO. Zunächst werden zwei für den vorliegenden Kontext relevante Entscheidungen der WTO (Canada – Periodicals und US – Internet Gambling) dargestellt und bewertet (1.). Sodann werden Vorschläge zur Reform des Streitschlichtungsverfahrens in der WTO, die zu einer größeren Berücksichtigung kultureller Belange in der WTO führen könnten untersucht (2.).

Eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse schließt das Gutachten in Teil VI ab.

## **II. Strukturelemente der WTO und des GATS**

### ***1. Das WTO-System***

Die Welthandelsorganisation WTO (World Trade Organisation) wurde 1995 gegründet und hat heute 148 Mitglieder. Die WTO hat im Wesentlichen zwei Hauptaufgaben (vgl. Art III des WTO-Übereinkommens): Zum einen verwaltet sie die in ihrem Kontext geschlossenen Handelsabkommen und überwacht deren Einhaltung; zum anderen dient sie als Forum für Verhandlungen über weitere Handelsliberalisierungen. Diese Verhandlungen finden typischerweise in sog. „Runden“ statt, von denen die Uruguay Runde (1986-1994) die letzte abgeschlossene Runde ist. Derzeit wird im Rahmen der sog. Doha Development Agenda (DDA) verhandelt. Das Ende dieser Verhandlungen ist noch nicht abzusehen; es dürfte frühestens 2006 erreicht werden.

Die Organe der WTO, an deren Spitze die alle zwei Jahre stattfindende Ministerkonferenz steht, sind sog. Plenarorgane, d.h. jeder Vertragsstaat ist Mitglied in jedem Organ und verfügt über eine Stimme. Die WTO-Organe entscheiden generell im Konsensverfahren, d.h. eine Entscheidung ist angenommen, wenn kein anwesendes Mitglied ausdrücklich Einspruch erhebt. Obwohl das Entscheidungsverfahren damit die Beteiligung jedes einzelnen Mitgliedstaates formell gewährleistet, werden in der Praxis wesentliche Entscheidungen bereits im Vorfeld in informellen Verhandlungen in sog. „green rooms“ von den wirtschaftlich und politisch bedeutendsten Mitgliedern getroffen. Dies führt dazu, dass die Entscheidungsfindung in der WTO für die an den informellen Besprechungen nicht beteiligten Mitglieder und die interessierte Weltöffentlichkeit wenig transparent und beeinflussbar ist.

Die WTO besitzt ein effektives Streitbeilegungsverfahren (DSU – Dispute Settlement Understanding), das den Mitgliedstaaten im Streitfall zwei Instanzen zur Verfügung stellt: ein ad hoc Schiedsgericht (Panel) und das ständige WTO-Berufungsgericht, der Appellate Body. Die abschließenden Berichte dieser Organe werden regelmäßig völkerrechtlich verbindlich.

In materieller Hinsicht besteht das WTO-Recht aus drei „Säulen“, den Abkommen über den Warenhandel, von denen das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) das bedeutsamste ist<sup>2</sup>, dem Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) und dem Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der

---

<sup>2</sup> Zu den weiteren Übereinkommen über den Warenhandel zählen u.a. die Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, über Landwirtschaft, Textilien und Bekleidung, über Antidumping, Subventionen und Gegenmaßnahmen und Schutzmaßnahmen.

geistigen Eigentumsrechte (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS).

Für das Verhältnis von Handel und Kultur sind alle drei Säulen von Bedeutung. So sind z.B. Einfuhrbeschränkung für ausländische Kinofilme ausdrücklich nach Art. IV GATT erlaubt.<sup>3</sup> Außerdem können Verstöße gegen das GATT zum „Schutze des nationalen Kulturgutes“ gerechtfertigt werden (Art. XX f GATT).<sup>4</sup> Das TRIPS verpflichtet die Staaten zur Gewährleistung von Urheberrechten, durch die geistige Werke wie Musik oder Literatur vor Nachahmung und nicht-lizenzierter Verbreitung geschützt werden (vgl. Art. 14 TRIPS). Diese Fragen sollen jedoch vorliegend nicht weiter erörtert werden.<sup>5</sup> Stattdessen wird im Folgenden ausschließlich auf das Verhältnis von Kulturpolitik und -förderung zum GATS untersucht.

## 2. Das GATS

### a) Anwendungsbereich

Das GATS findet auf staatliche Maßnahmen Anwendung, die den Handel mit Dienstleistungen betreffen. Staatliche Maßnahmen umfassen dabei „Maßnahmen zentraler, regionaler oder örtlicher Regierungen und Behörden sowie nichtstaatlicher Stellen in Ausübung der ihnen von zentralen, regionalen oder örtlichen Regierungen oder Behörden übertragenen Befugnisse“ (Art. I:3(a) GATS). Damit wird deutlich, dass auch Maßnahmen regionaler und lokaler Behörden und öffentlicher Einrichtungen vom GATS erfasst werden. Nach der Rechtsprechung der WTO-Organen kann das GATS auch Anwendung finden, wenn sich eine Maßnahme primär auf den Warenhandel bezieht. GATT und GATS schließen sich nicht wechselseitig aus.<sup>6</sup>

Das GATS definiert den Begriff Dienstleistungen nicht, nimmt aber hoheitliche Dienstleistungen von seinem Anwendungsbereich aus (Art. I:3(b) GATS). Hoheitliche Dienstleistungen sind gemäß Art. I:3(c) GATS Dienstleistungen, die weder auf kommerzieller Grundlage<sup>7</sup> noch im Wettbewerb zu anderen Dienstleistungserbringern erbracht werden. Diese Definition lässt zwar offen, was unter einer kommerziellen Grundlage zu verstehen ist oder wann eine Wettbewerbssituation vorliegt. Man wird jedoch davon ausgehen können, dass Dienstleistungen, die von einem Hoheitsträger erbracht werden nur dann nicht vom GATS erfasst werden, wenn sie im Wesentlichen unentgeltlich und ohne private Konkurrenz erbracht werden.<sup>8</sup> Lediglich der Kern hoheitlicher Aufgaben (Polizei, Justiz, Verteidigung) kann mit Sicherheit vom GATS ausgenommen werden. Insbesondere die zunehmende Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen führt dazu, dass diese Leistungen vom GATS erfasst werden.<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> Dazu S. Cahn/D. Schimmel, *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* 1997, S. 281 ff. (286 ff.).

<sup>4</sup> Dazu S. Cahn/D. Schimmel, *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* 1997, S. 281 ff. (284 f.).

<sup>5</sup> Dazu umfassend S. Cahn/D. Schimmel, *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* 1997, S. 281 ff.

<sup>6</sup> *European Communities – Regime of the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27, Report of the Appellate Body adopted on 25 September 1997, Para. 220 und *Canada – Certain Measures Concerning Periodicals*, WT/DS31, Report of the Appellate Body adopted on 30 July 1997, S. 19. Dazu unten V.1.

<sup>7</sup> Die deutsche Übersetzung „zu kommerziellen Zwecken“ gibt die Bedeutung der verbindlichen englischen, französischen und spanischen Fassung („on a commercial basis“, „sur une base commerciale“, „en condiciones comerciales“) nicht richtig wieder.

<sup>8</sup> M. Krajewski, *Public Services and Trade Liberalization*, JIEL 2003, S. 341 ff (358f).

<sup>9</sup> W. Zdouc, *WTO Dispute Settlement Practice Relation to the GATS*, JIEL 1999, S. 295 ff (321).

Das GATS definiert Handel mit Dienstleistungen als Erbringung einer Dienstleistung in einer von vier Erbringungsarten. In der ersten Erbringungsart („grenzüberschreitende Erbringung“, Modus 1) überschreitet nur die Dienstleistung selbst die Grenze, z.B. bei einer telefonischen Erbringung oder einer Erbringung im Internet. Unter Modus 2 („Konsum/Nutzung im Ausland“) wird die Erbringung von Dienstleistungen gefasst, bei denen der Dienstleistungsempfänger die Grenze überschreitet, z.B. als Student oder Bildungsreisender. Modus 3 betrifft die Erbringung der Dienstleistung „mittels kommerzieller Präsenz“ im Ausland. In diesem Fall wird die Dienstleistung von einer gewerblichen Niederlassung eines ausländischen Dienstleistungserbringers im Inland erbracht. Modus 4 ist die Erbringung der Dienstleistung im Ausland „mittels Präsenz natürlicher Personen“. Dies ist typischerweise beim temporären Aufenthalt von Arbeitnehmern oder Selbständigen zur Erbringung einer Dienstleistung im Ausland der Fall, z.B. bei ausländischen Künstlern.

### **b) GATS-Pflichten: Meistbegünstigung, Marktzugang und Inländerbehandlung**

Das GATS enthält zwei Typen von Verpflichtungen<sup>10</sup>: Verpflichtungen, die generell gelten (allgemeine Verpflichtungen) und Verpflichtungen, die nur dann gelten, wenn sich die Mitglieder positiv dazu verpflichtet haben (spezifische Verpflichtungen oder Zugeständnisse).

Zu den allgemeinen Verpflichtungen zählen das Meistbegünstigungsprinzip (Art. II GATS) und die Verpflichtung, alle GATS-wesentlichen nationalen Rechtsnormen zu veröffentlichen (Transparenzgebot, Art. III GATS). Das Meistbegünstigungsprinzip verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, gleichartige Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer aus allen WTO-Vertragsstaaten gleich zu behandeln, d.h. ausländische Leistungen und Anbieter untereinander nicht zu diskriminieren. Von dieser Verpflichtung konnten die Staaten einmalig bei Gründung der WTO einzelne Bereiche ausnehmen (sog. Negativ-Listen).

Zu Marktzugang (Art. XVI GATS) und zur Inländerbehandlung (Art. XVII GATS) sind die Staaten dagegen nur in dem Umfang verpflichtet, in dem sie für die jeweiligen Dienstleistungssektoren bezüglich der verschiedenen Erbringungsarten diesbezügliche Zugeständnisse gemacht haben. Diese Zugeständnisse werden in „Listen spezifischer Verpflichtungen“ (sog. Positiv-Listen) festgehalten. In diesen Listen können die Mitglieder einen bestimmten Sektor vollständig dem Marktzugang und der Inländerbehandlung unterwerfen, die Verpflichtung von bestimmten Konditionen oder Einschränkungen abhängig machen oder den Sektor von Verpflichtungen frei halten („unbound“).<sup>11</sup>

Wenn sich ein WTO-Mitglied zu Marktzugang verpflichtet hat, darf es in dem relevanten Sektor keine der in Art. XVI:2 GATS abschließend<sup>12</sup> aufgezählten quantitativen oder qualitativen Beschränkungen der Dienstleistungserbringung aufrecht erhalten. Dazu zählen z.B. Monopole, Exklusivrechte, Quoten oder

---

<sup>10</sup> Allgemein *M. Krajewski*, National regulation and trade liberalization in services, S. 42ff

<sup>11</sup> Zur Terminologie und Methodik siehe Council for Trade in Services, Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services, S/L/92 (28 March 2001). Eine Übersicht über die kulturelevanten Zugeständnisse findet sich in Teil III.3 dieses Gutachtens

<sup>12</sup> Dazu United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, Report of the Panel, 10 November 2004, WT/DS285/R (*US – Gambling and Betting Services*), Panel Report Para. 6.325; ebenso *M. Krajewski*, National regulation and trade liberalization in services, S.82ff

Wirtschaftlichkeitstests. Eine Verpflichtung zur Inländerbehandlung erfordert eine Gleichbehandlung von ausländischen und inländischen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern. Die Wettbewerbsverhältnisse zwischen inländischen und ausländischen Produkten und Produzenten dürfen weder rechtlich noch faktisch zu Ungunsten des ausländischen Produkts oder Produzenten verschlechtert werden.

Die Tatsache, dass die Grundsätze der Inländerbehandlung und des Marktzugangs nur auf solche Sektoren anwendbar sind, die ausdrücklich diesen Pflichten unterworfen wurden und zudem nur unter solchen Bedingungen gelten, die sich aus den Listen ergeben, wird in der Regel angeführt, um die Flexibilität des GATS zu begründen. Es ist allerdings zu sehen, dass die WTO-Mitglieder nach Art. XIX GATS verpflichtet sind, in sukzessiven Verhandlungsrunden ihre Zugeständnisse weiter auszudehnen. Damit geraten Einschränkungen der Zugeständnisse zunehmend unter Druck, was bereits in der laufenden Doha Runde deutlich wird. Das GATS besitzt somit eine inhärente Dynamik, die letztlich auf eine lückenlose Geltung des Marktzugangsprinzips und der Inländerbehandlung hinauslaufen wird.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass spezifische Zugeständnisse zwar grundsätzlich modifiziert und zurückgenommen werden können. Dies erfordert jedoch in aller Regel Kompensationen in Form von Zugeständnissen in anderen Bereichen (Art. XXI GATS).

### **c) Weitere GATS-Regeln: Innerstaatliche Regulierung, Ausnahmen und „Unvollendetes“**

Neben die Grundsätze der Nichtdiskriminierung (Meistbegünstigung und Inländerbehandlung) und des Marktzugangs treten als drittes Element des GATS Disziplinen für innerstaatliche Regulierungen wie z.B. Qualitätsanforderungen oder Zulassungsvoraussetzungen (Art. VI:4 GATS).<sup>13</sup> Diese Disziplinen können durch den GATS-Rat erarbeitet werden und sollen sicherstellen, dass die innerstaatlichen Anforderungen an die Dienstleistung oder den Dienstleistungserbringer auf objektiven und transparenten Kriterien beruhen und nicht belastender sind, als nötig. Dadurch könnte eine Verhältnismäßigkeitsprüfung auf globaler Ebene geschaffen werden.<sup>14</sup> Der GATS-Rat konnte allerdings bislang noch keine Disziplinen ausarbeiten, so dass die Vertragsstaaten derzeit im Wesentlichen nur an die allgemeinen Pflichten und ihre Liste spezifischer Verpflichtungen gebunden sind.

Die allgemeinen und spezifischen Verpflichtungen gelten nicht absolut. Verstöße gegen GATS-Verpflichtungen können gemäß Art. XIV GATS zum Schutze bestimmter Rechtsgüter gerechtfertigt sein, wie Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Moral (Art. XIV(a) GATS). Dieser Artikel erlaubt den Mitgliedern z.B. regulierend bei Werbung und audiovisuellen Inhalten einzugreifen. Art. XIV GATS enthält jedoch anders als Art. XX(f) GATT keine spezifische Ausnahme zugunsten der Kultur.

Das GATS-Regelwerk ist in drei wichtigen Bereichen noch „unvollkommen“. Es enthält keine Regeln über handelspolitische Notstandschutzmaßnahmen („emergency safeguards measures“), die zur Anwendung gelangen können, wenn sich ein nationaler Industriezweig plötzlich starker Konkurrenz aus dem Ausland ausgesetzt sieht (Art. X GATS). Dem GATS fehlen auch spezielle Regeln über Subventionen, da

---

<sup>13</sup> M. Djordevic, Domestic Regulation and Free Trade in Services – A Balancing Act, LIEI 2002, S. 305 ff; M. Krajewski, National regulation and trade liberalization in services, S. 130ff.

<sup>14</sup> M. Krajewski, National regulation and trade liberalization in services, S. 141ff; J. Neumann/E. Türk, Necessity Revisited, Journal of World Trade 2003, S. 199 ff.

das WTO-Subventionsübereinkommen nur für den Warenhandel gilt (Art. XV GATS). Allerdings werden Subventionen von den allgemeinen und spezifischen Verpflichtungen erfasst.<sup>15</sup> Schließlich gelten die Grundsätze der Meistbegünstigung, Inländerbehandlung und des Marktzugangs nicht für öffentliche Beschaffung (Art. XIII GATS). In allen drei Bereichen (Schutzmaßnahmen, Subventionen und öffentliche Beschaffung) wird derzeit in der WTO über Regeln verhandelt, ohne dass es bislang zu Einigungen gekommen wäre.

### **3. Die Stellung der EG in der WTO**

Die Europäische Gemeinschaft (EG)<sup>16</sup> ist ebenso wie ihre 25 Mitgliedstaaten Mitglied der WTO. Dies führt zu schwierigen rechtlichen Abgrenzungen zwischen den Kompetenzen der EG, die nach dem Vertrag von Nizza mit wenigen Ausnahmen für die Handelspolitik ausschließlich zuständig ist und der Mitgliedstaaten, die u.a. bezüglich des Handels mit audiovisuellen und kulturellen Dienstleistungen die Kompetenz mit der EG teilen (Art. 133 EG-Vertrag). Diese Kompetenzregeln machen sich in der WTO-Praxis jedoch wenig bemerkbar. Tatsächlich tritt in allen WTO-relevanten Fragen ausschließlich die EG, vertreten durch die Kommission, auf. Allerdings stimmt sich die Kommission mit den Vertretern der Mitgliedstaaten in Genf und mit dem Rat in Brüssel im sog. 133er-Ausschuss ab.

Die EG hat bei Abschluss der Uruguay Runde eine gemeinsame Liste der spezifischen Zugeständnisse abgegeben, die allerdings z.T. spezielle Zugeständnisse und Einschränkungen der Mitgliedstaaten enthält, die weiter oder enger als die allgemeinen EG-Verpflichtungen sein können. Derzeit bemüht sich die EG um eine Konsolidierung ihrer Liste von Zugeständnissen, um die Zugeständnisse der 13 seit dem Abschluss der Uruguay Runde der EG beigetretenen Staaten mit den Zugeständnissen der EG-12 von 1994 in Einklang zu bringen. Dies erfordert im Einzelfall auch die Rücknahme bestehender Zugeständnisse, was nach dem oben erwähnten Verfahren u.U. auch Kompensationen erforderlich machen kann.

Der im Oktober 2004 unterzeichnete Verfassungsvertrag überträgt der dann neu gegründeten Europäischen Union für den Handel mit audiovisuellen und kulturellen Dienstleistungen die ausschließliche Kompetenz. Allerdings muss der Rat einstimmig entscheiden, wenn internationale Übereinkommen die kulturelle und sprachliche Vielfalt der Union ernsthaft bedrohen (Art. III-315 EuVerfV).

## **III. Verhältnis nationaler Kulturpolitik und -förderung zum GATS**

Die Untersuchung des Verhältnisses nationaler Kulturpolitik und -förderung zum GATS leidet wie viele Untersuchungen des Verhältnisses staatlicher Politik zu internationalen Handelsübereinkommen an einer geringen empirischen Basis. Insgesamt gibt es nur wenige Beispielfälle, in denen innerstaatliche Maßnahmen als Verstöße gegen das GATS angesehen werden konnten. Der einzige bislang von der WTO entschiedene Streitfall ist US – Internet Gambling, der im Kapitel zur Streitschlichtung dargestellt werden soll. Auch im Übrigen sind wenige Fälle bekannt geworden, in den Staaten aufgrund ihrer GATS-Verpflichtungen bestimmte Maßnahmen unterließen. Dies dürfte zum einen damit zu tun haben, dass Regierungen

<sup>15</sup> M. Benitah, Subsidies, Services and Sustainable Development, 2004 ICTSD Issue Paper No. 1.

<sup>16</sup> Rechtlich gesehen sind die Europäischen Gemeinschaften (EG und Euratom) WTO-Mitglied und nicht die EU, weshalb in diesem Gutachten auch ausschließlich von der EG – der Einfachheit halber im Singular - die Rede ist.

nur sehr selten zugeben werden, dass sie eine bestimmte Maßnahme aufgrund externer Verpflichtungen unterlassen und zum anderen damit, dass in vielen sensiblen Bereichen ohnehin noch keine Verpflichtungen eingegangen worden sind. Eine Ausnahme bildet der Versuch Neuseelands lokale Rundfunkquoten einzuführen, auf den sogleich eingegangen wird.

### ***1. Ein Beispielfall: Neuseeland und lokale Rundfunkquoten***

Ein Beispiel, das den disziplinierenden Charakter von GATS-Verpflichtungen auch ohne eine WTO-Streitschlichtungsentscheidung illustriert, betrifft die von Neuseeland Ende der 1990er Jahre geplante Einführung von sog. „Local Content“ Quoten im Rundfunkbereich.<sup>17</sup>

Seit Mitte der 1980er verfolgte Neuseeland zunächst unter einer Labour- später auch unter einer konservativen Regierung eine umfassende Politik der Deregulierung und des freien Marktes. Dies betraf auch den Rundfunksektor. Entsprechend der nationalen Liberalisierung ging Neuseeland auch weitreichende Liberalisierungsverpflichtungen des Rundfunksektors im Rahmen des GATS ein.

1998 und 1999 wurde im neuseeländischen Kulturministerium allerdings verstärkt über Politiken zur Sicherung der Vielfalt im Rundfunkbereich nachgedacht. Dabei wurde auch die Frage erörtert, ob und wie verpflichtenden Quoten für lokale Inhalte zur kulturellen Vielfalt beitragen könnten.<sup>18</sup> Dem gingen eine Studie von NZ Air und eine umfassende Befragung von interessierten Gruppen voraus. Aus einem im Auftrag des Handelsministeriums erstellten Rechtsgutachten ergab sich aber, dass derartige Quoten gegen die GATS-Verpflichtungen Neuseelands verstießen würden.<sup>19</sup> Diese Auffassung wurde auch im Kulturministerium wahrgenommen und diskutiert.<sup>20</sup>

Ende 1999 wurde eine neue Labour-Regierung gewählt, deren Wahlprogramm unter anderem die Einführung von Local Content Quoten enthielt. Allerdings wurde die neue Regierung darauf hingewiesen, dass die geplanten Politiken gegen das GATS verstoßen würden. Die neuseeländische Premier- und Kulturministerin wurde daraufhin wie folgt zitiert:

*„We have unilaterally disarmed ourselves on trade but very few others have been so foolish. We're now left with perfectly legitimate calls for local content and people saying 'You can't do that because of Gats'. This seems a bit ridiculous [...].“<sup>21</sup>*

Die Einführung von Quoten findet sich erneut als Politikziel im Programm des Kulturministeriums im Jahre 2001.<sup>22</sup> Die USA haben daraufhin in ihrem Bericht über ausländische Handelshemmnisse (National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers) darauf verwiesen, dass eine solche Maßnahme gegen das GATS verstoßen

---

<sup>17</sup> Dazu umfassend *J. Kelsey*, Lessons from New Zealand: The Saga of the GATS and Local Content Quotas: Paper for the Conference on Cultural Diversity, Paris, 2-4 February 2003, im Internet unter <http://www.arena.org.nz/gatspari.htm>.

<sup>18</sup> Ministry for Culture and Heritage Post-Election Briefing to the Minister of Broadcasting: Hon Marian Hobbs, December 1999, Appendix B: “Local Content in New Zealand Broadcasting”, im Internet unter [http://www.mch.govt.nz/publications/post-election\\_briefing\\_1999/broadcasting/appendix\\_b.pdf](http://www.mch.govt.nz/publications/post-election_briefing_1999/broadcasting/appendix_b.pdf).

<sup>19</sup> *J. Kelsey*, a.a.O.

<sup>20</sup> Post-election Briefing, a.a.O., Para. 86.

<sup>21</sup> Zitiert nach *J. Kelsey*, a.a.O.

<sup>22</sup> <http://www.mch.govt.nz/publications/dfr2001/MCH%202001%20DFR.pdf>, S. 9.

würde.<sup>23</sup> Entsprechend findet sich die Einführung von Quoten nicht mehr im Programm für das Jahr 2002.<sup>24</sup>

Inzwischen hat die Regierung von der Einführung von verpflichtenden Quoten Abstand genommen und favorisiert freiwillige Selbstverpflichtungen. Dieser Politikwechsel wird u.a. mit den GATS-Verpflichtungen begründet.<sup>25</sup>

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass ein erklärtes Politikinstrument einer neu gewählten Regierung nicht verwirklicht werden konnte, weil eine Vorgängerregierung eben dieses Instrument durch entsprechende GATS-Zugeständnisse vereitelte. Dabei wurde sowohl intern als auch von außen auf den Verstoß gegen das GATS hingewiesen. Damit werden die demokratietheoretische Problematik der spezifischen Zugeständnisse und die Schwierigkeit, diese zu revidieren, deutlich. Diese Problematik besteht allerdings nicht nur für das GATS, sondern für alle völkerrechtlichen Abkommen, die nationale Politikspielräume einschränken.<sup>26</sup>

## ***2. GATS und einzelne Instrumente nationaler Kulturpolitik***

Die im Folgenden vorgenommene Untersuchung potentieller Konfliktfelder zwischen GATS und nationaler Kulturpolitik orientiert sich an einer Typologie kulturpolitischer Instrumente und untersucht diese mit Blick auf die verschiedenen GATS-Verpflichtungen. Dabei wird bezüglich der spezifischen Verpflichtungen stets davon ausgegangen, dass volle Zugeständnisse gemacht werden. Die so aufgezeigten Konfliktpotentiale können also durch entsprechende Einschränkungen der Zugeständnisse relativiert werden.

### **a) Erbringung kultureller Angebote durch die öffentliche Hand**

Die öffentliche (d.h. öffentlich-rechtlich organisierte) Erbringung von Kulturdienstleistungen spielt in Europa eine wesentliche Rolle. Dies gilt z.B. für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der als wichtiger Pfeiler der europäischen Medienlandschaft und notwendige Ergänzung zum kommerziellen Fernsehen bei der Förderung der Meinungs- und kulturellen Vielfalt sowie zur Sicherung eines bestimmten Standards an Programmqualität gesehen wird.<sup>27</sup> Außerdem stehen zahlreiche kulturelle Einrichtungen wie Museen, Theater und Orchester in kommunaler oder staatlicher Trägerschaft.

Erbringt ein Träger der öffentlichen Hand eine Leistung stellt sich zunächst die Frage, ob die Dienstleistung vom GATS entsprechend Art. I:3(c) GATS erfasst wird. Bei kulturellen Leistungen, die von Bund, Ländern und Kommunen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften erbracht werden (etwa Theater, Museen, Orchester, Rundfunk) dürfte dies regelmäßig der Fall sein. Selbst, wenn ein Angebot nur durch hohe öffentliche Subventionen bereitgehalten werden kann, und insoweit fraglich ist,

---

<sup>23</sup> I. Bernier, Content Regulation in the Audio-Visual Sector, in: D. Geradin/D. Luff (Hrsg.), The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services, 2004, S. 227.

<sup>24</sup> <http://www.mch.govt.nz/publications/dfr-2002/dfr2002.pdf>, S. 11.

<sup>25</sup> Ministry for Culture and Heritage, Broadcasting in New Zealand – A 2003 Stock Take, Para. 36: “Although compulsory quotas are widespread internationally, a range of factors, including New Zealand's international trade commitments, restrict the scope for such an approach.” im Internet unter <http://www.mch.govt.nz/publications/broad-2003/broad-cast-2003.html>.

<sup>26</sup> Dazu allgemein M. Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der WTO, S. 227ff

<sup>27</sup> Protokoll von Amsterdam über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, AB1.EG 1997 Nr. C 340, S. 109.

ob es nach Art. I:3(c) GATS „auf kommerzieller Basis“ erbracht wird, steht es oft in einem Konkurrenzverhältnis zu entsprechenden privaten kulturellen Angeboten. Klärungsbedürftig ist allerdings die Frage, auf welchen Markt hier abzustellen ist. Nimmt man einen lokalen Markt an, ist denkbar, dass eine bestimmte Dienstleistung (etwa ein städtisches Theater) tatsächlich ohne private Konkurrenz angeboten werden kann. Sobald aber ein (ausländischer) privater Anbieter auf diesen Markt tritt oder treten will (und nur dann wird die Frage überhaupt relevant) besteht die konkurrenzlose Situation nicht mehr.

Wichtig ist in diesem Kontext auch, welche Dienstleistungen mit einander verglichen werden, um das Vorliegen eines Konkurrenzverhältnisses festzustellen: Konkurriert etwa ein städtisches Opernhaus mit einem privaten Musicaltheater? Diese oder ähnliche Fragen sind bisher noch nicht von der WTO entschieden worden, aber es dürfte der WTO-Logik entsprechen, hier auf ökonomische Kriterien (Nachfrage) abzustellen.<sup>28</sup>

Die öffentliche Erbringung von Dienstleistungen verstößt nicht ipso facto gegen GATS-Regeln. Das GATS enthält keine rechtliche Verpflichtung zur Privatisierung.<sup>29</sup> Die WTO-Mitglieder sind m.a.W. formell weiterhin frei, Dienstleistungen durch öffentliche Einrichtungen erbringen zu lassen. Allerdings ist eine Reihe von Verpflichtungen zu beachten, die faktisch oftmals eine materielle Privatisierung erfordern. Dazu zählt u.a. das Verbot (öffentlicher) Monopole im Anwendungsbereich einer Marktzugangspflicht.<sup>30</sup> Die öffentliche Erbringung einer Dienstleistung geht oft mit der Einrichtung eines öffentlichen Monopols einher. Dies gilt vor allem bei sog. Leistungen der Daseinsvorsorge. Im kulturellen Bereich scheint dies, spätestens seit der Zulassung des privaten Rundfunks und Fernsehens, nicht mehr von großer Relevanz zu sein. Müssen öffentliche Monopole im Zuge einer Marktöffnung abgeschafft werden, ist die öffentliche Trägerschaft einer Dienstleistung oft nicht mehr rentabel.

Zu den weiteren Verpflichtungen, die eine materielle Privatisierung nach sich ziehen können zählen das Gebot, öffentliche Monopole zur Einhaltung der wesentlichen GATS-Verpflichtungen anzuhalten<sup>31</sup> und vor allem das Prinzip der Inländerbehandlung, das eine Ungleichbehandlung eines öffentlichen inländischen und eines privaten ausländischen Dienstleistungserbringers, die „gleichartige“ Leistungen erbringen verbietet, sofern dies die Wettbewerbsposition des ausländischen Anbieters verschlechtert. Hierauf wird unter b) und c) zurückzukommen sein.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Erbringung von kulturellen Dienstleistungen durch Träger der öffentlichen Hand zwar in aller Regel nicht vom Anwendungsbereich des GATS ausgenommen ist. Die GATS-Disziplinen stehen dieser Erbringung jedenfalls formell aber auch nicht entgegen.

## **b) Finanzierung kultureller Angebote durch Gebühren**

Für die direkte Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen durch öffentlich erhobene Zwangsabgaben (Gebühren) wird man ähnliches sagen können wie zur direkten öffentlichen Erbringung. Auch hier stellt sich zunächst die Frage nach der Anwendung des GATS auf hoheitliche Dienstleistungen. Eine Finanzierung durch

<sup>28</sup> Dazu ausführlich *M. Krajewski*, Public Services and Trade Liberalization, JIEL 2003, S. 341 ff.

<sup>29</sup> *E. Türk/M. Krajewski*, Right to water and trade in services, in: W. Hein/W. Voegeli (Hrsg.), GATS und globale Politik, 2004, S. 107 ff.

<sup>30</sup> Art. XVI:2(a) GATS.

<sup>31</sup> Art. IX GATS.

Gebühren könnte als Indiz einer nicht-kommerziellen Erbringung einer Dienstleistung erbracht werden. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Höhe und die Verpflichtung zur Entrichtung von Gebühren nicht in einem direkten Verhältnis zur tatsächlichen Nutzung der Dienstleistung stehen: Wer einen Fernseher besitzt, um wöchentlich eine Sendung zu sehen, zahlt genauso viele Gebühren, wie jemand der täglich sechs Stunden fernsieht. Das spricht eher gegen die Annahme einer Leistung auf kommerzieller Basis.

Allerdings findet das GATS – wie oben erläutert – auch dann Anwendung, wenn eine auf nicht-kommerzieller Basis erbrachte Dienstleistung im Wettbewerb mit privaten Dienstleistern erbracht wird. Bei Rundfunkleistungen ist das regelmäßig der Fall.

Anders sieht dies dagegen bei öffentlichen Bibliotheken aus. Hier besteht zumeist keine private Konkurrenz. Daher käme es darauf an, ob Gebühren, die bei Nutzung einer Bibliothek erhoben werden und die sich regelmäßig am Umfang der erbrachten Leistung orientieren, als Indiz für eine Erbringung auf kommerzieller Basis angesehen werden können.

Allerdings gilt auch für die Gebührenfinanzierung kultureller Dienstleistungen, dass sie nicht grundsätzlich gegen GATS verstößt, sondern lediglich den allgemeinen GATS-Disziplinen und – falls spezifische Verpflichtungen bestehen – auch den speziellen Pflichten genügen müssen.

### **c) Vergabe öffentlicher Aufträge im kulturellen Bereich und Preisausschreiben**

Wie in Teil II ausgeführt, enthält das GATS-Regime keine Sonderregelungen für öffentliche Aufträge.<sup>32</sup> Insbesondere sind öffentliche Aufträge nicht den Verpflichtungen nach Art. II GATS (allgemeine Meistbegünstigung), Art. XVI GATS (Marktzugang) und Art. XVII GATS (Inländerbehandlung) unterworfen. Die WTO-Mitglieder dürfen öffentliche Aufträge daher weiterhin nur für inländische Unternehmen oder bestimmte ausländische Unternehmen ausschreiben. Diese Privilegierung gilt gem. Art. XIII:1 GATS für Beschaffungen, die „für staatliche Zwecke beschafft werden und nicht zum kommerziellen Wiederverkauf und zur Nutzung bei der Erbringung von Dienstleistungen zum kommerziellen Verkauf bestimmt sind“. Damit sind also nur Beschaffungen zum Eigenbedarf der öffentlichen Hand gemeint. Hierunter fällt z.B. die künstlerische Gestaltung von Räumen und Gebäuden oder die Beschaffung von Gemälden zum Schmuck öffentlicher Räumlichkeiten.

Bei Preisausschreiben wird man unterscheiden müssen zwischen Preisausschreiben, bei denen der Preis mit der Auftragsvergabe verknüpft ist (z.B. Architektenwettbewerbe) und solchen, bei denen eine künstlerische Leistung unabhängig von einer Auftragsvergabe prämiert werden soll. Der erstgenannte Fall dürfte von Art. XIII:1 GATS erfasst sein, und an der Privilegierung für öffentliche Aufträge teilhaben, der zweitgenannte Fall dagegen nicht. Hierbei handelt es sich im Ergebnis um eine staatliche Subvention, auf deren Besonderheiten im nächsten Abschnitt eingegangen werden soll.

---

<sup>32</sup> Das plurilaterale Abkommen über öffentliche Beschaffung erfasst auch Dienstleistungen. Allerdings ist seine Mitgliederzahl begrenzt und es können weitreichende Ausnahmen geltend gemacht werden.

#### **d) Unterstützung der nationalen Kulturindustrie und Kulturschaffenden durch Beihilfen, Stipendien und Steuerprivilegien**

Eine zentrale Rolle für die nationale Kulturpolitik spielen Beihilfen, Steuerprivilegien und Stipendien für Kulturindustrie (Unternehmen) und einzelne Kulturschaffende (Künstler), wie z.B. die staatliche Filmförderung. Derartige Maßnahmen sind GATS-rechtlich aus zwei Perspektiven zu betrachten. Zum einen handelt es sich um Maßnahmen, die dem allgemeinen Maßnahmenbegriff nach Art. I:1 GATS unterfallen („measures affecting trade in services“). Insofern sind auf sie die allgemeinen und – soweit einschlägig – auch die spezifischen GATS-Pflichten anwendbar (Dazu (1)). Darüber hinaus können diese Maßnahmen auch von zukünftigen Disziplinen für Subventionen nach Art. XV GATS erfasst werden (Dazu (2)).

##### **(1) Beihilfen und existierende GATS-Verpflichtungen**

Unabhängig von zukünftigen spezifischen Regeln für Dienstleistungssubventionen werden Beihilfen vom GATS erfasst. Dies gilt insbesondere auch für die Verpflichtung zur Inländerbehandlung, wenn in dieser Hinsicht spezifische Zugeständnisse gemacht wurden. Hat sich ein WTO-Mitglied in einem bestimmten Sektor zur Inländerbehandlung verpflichtet, so kann es in diesem Sektor keine Beihilfen vergeben, die ausschließlich Inländern vorbehalten sind, wenn dies nicht ausdrücklich als Ausnahme von den spezifischen Zugeständnissen vorgesehen ist. Aus diesem Grunde haben viele Staaten, die im audiovisuellen Sektor bzw. im kulturellen Sektor Verpflichtungen übernommen haben, Beihilfen von der Geltung des Inländerprinzips ausgenommen.<sup>33</sup>

Zu berücksichtigen ist auch, dass das Inländerprinzip nicht nur de jure Diskriminierungen verbietet, also Beihilfen- oder Stipendienprogramme, die ausdrücklich an die Staatsangehörigkeit anknüpfen, sondern auch de facto Diskriminierungen. Darunter fallen solche Programme, die zwar formell nicht auf die Staatsangehörigkeit abstellen, aber faktisch die Wettbewerbsbedingungen zum Nachteil eines ausländischen Künstlers oder Kulturbetriebes verschlechtern würden (vgl. Art. XVII:3 GATS).<sup>34</sup> Ein typisches Beispiel für eine de facto Diskriminierung wäre eine Regelung, die nicht die Staatsangehörigkeit, sondern den dauerhaften Aufenthalt im Inland als Voraussetzung für eine Besserbehandlung enthält. Diese Voraussetzung wird regelmäßig eher von Inländern als von Ausländern erfüllt sein.

Die zentrale Frage, die sich im Zusammenhang mit der Inländerbehandlung stellt, betrifft die Gleichartigkeit von Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern, denn die Inländerbehandlung untersagt nur dann eine Schlechterbehandlung der ausländischen Leistung bzw. des ausländischen Erbringers, wenn es sich um gleichartige ausländische und inländische Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer handelt. Es wäre also, ähnlich wie bei Art. I:3(c) GATS zu fragen, ob z.B. eine Opernaufführung eines inländischen Opernhauses und eine Musicalaufführung eines ausländischen Produzenten als „gleichartig“ anzusehen wären, oder ob der Betrieb eines großen Kinozentrums, in dem main stream Produktionen gezeigt werden und der Betrieb eines kleinen unabhängigen Kinos als „gleichartig“ anzusehen sind.

---

<sup>33</sup> WPGR, Working Party on GATS Rules - Limitations in Members' Schedules Relating to Subsidies - Note by the Secretariat, 21.05.1996, S/WPGR/W/13. Dazu auch unten 4.

<sup>34</sup> Zu diesem Problem auch *M. Krajewski*, National regulation and trade liberalization in services, S. 107ff und *A. Mattoo*, National Treatment in the GATS, Journal of World Trade 1997, S. 107 ff.

Der Begriff der „Gleichartigkeit“ („likeness“) wurde im GATS-Zusammenhang noch nicht von den WTO-Streitbeilegungsorganen interpretiert. Im GATT-Kontext existieren dagegen schon eine Reihe von Leitentscheidungen, die von einer lebhaften wissenschaftlichen und politischen Debatte begleitet werden.<sup>35</sup> Von den im GATT-Kontext benutzten Kriterien (physische Beschaffenheit, Zollklassifikation, Endverbrauch und Vorlieben der Konsumenten) sind für den GATS-Bereich nur Endverbrauch und Vorlieben der Konsumenten relevant. Da die GATT- und WTO-Streitschlichtungspraxis zur Bestimmung der Gleichartigkeit maßgeblich auf das Vorliegen eines Wettbewerbsverhältnisses abstellt (gemessen an der Elastizität der Substitution)<sup>36</sup>, sind im GATS-Kontext ähnliche Erwägungen zu vermuten. Wie die WTO-Streitschlichtungspraxis in *Canada – Periodicals* belegt, werden kulturelle Erwägungen jedenfalls nicht berücksichtigt, um die Verschiedenartigkeit von Kulturgütern festzustellen.<sup>37</sup>

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens kann der Aspekt der Gleichartigkeit aus Raumgründen nicht abschließend erörtert werden, da er eine Fülle von Einzelproblemen aufwirft. Es ist jedoch festzuhalten, dass die Anwendung des Inländerprinzips auf Beihilfen im kulturellen Sektor (aber auch auf alle anderen Maßnahmen) maßgeblich von der Interpretation dieses Begriffs abhängt.

## (2) Künftige Disziplinen für Subventionen nach Art. XV GATS

Nach Art. XV GATS sind die WTO-Mitglieder aufgefordert, über allgemeine Disziplinen für handelsverzerrende Subventionen zu verhandeln. Diese Verhandlungen sind gegenwärtig noch nicht sehr weit gediehen.<sup>38</sup>

Von grundsätzlicher Bedeutung ist zunächst, welche Maßnahmen als Beihilfen im Sinne des Art. XV GATS angesehen werden können. Da für den Dienstleistungshandel noch keine allgemeine Definition des Begriffs „Subvention“ existiert, wird im Folgenden der Subventionsbegriff des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen benutzt, soweit er auf Dienstleistungen angewendet werden kann.<sup>39</sup> Danach können sowohl direkte Finanztransfers, als auch der Verzicht auf Steuereinnahmen WTO-rechtlich als Subventionen eingestuft werden. Der Bundeszuschuss zur Künstlersozialversicherung (KSV) dürfte dagegen nicht als Subvention angesehen werden, da er nicht dem Kriterium der „Spezifität“ genügt.<sup>40</sup>

Wie bereits erwähnt, bestehen im Dienstleistungsbereich (noch) keine umfassenden Disziplinen für staatliche Beihilfen, wie sie etwa im Warenbereich bestehen. Sollten im Dienstleistungsbereich ähnliche Regeln zum Tragen kommen, wie im Warenhandel, wären Beihilfen allerdings auch nicht grundsätzlich unzulässig. Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen unterscheidet verbotene Subventionen, zu denen Ausfuhrbeihilfen oder diskriminierende Beihilfen zählen, anfechtbare

---

<sup>35</sup> Aus der Praxis zuletzt *European Communities – Measures Affecting the Prohibition of Asbestos and Asbestos Products*, WT/DS/135, Report of the Appellate Body adopted on 5 April 2001. Umfassend *G. Verhoosel*, National Treatment and WTO Dispute Settlement, 2002, und *W.-M. Choi*, Like Products in International Trade Law, 2003.

<sup>36</sup> *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, WT/DS8, WT/DS10, and WT/DS11, Report of the Appellate Body adopted on 1 November 1996, S. 36 f.

<sup>37</sup> Dazu unten V.1.a)(2)(dd).

<sup>38</sup> Working Party on GATS Rules, Report (2004), S/WPGR/14.

<sup>39</sup> Zu den Grenzen der Übertragbarkeit *M. Benitah*, Subsidies, Services and Sustainable Development, 2004 ICTSD Issue Paper No. 1.

<sup>40</sup> Zur Spezifität siehe Art. 2 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen. Zur KSV allgemein siehe unten g).

Subventionen, zu denen die meisten anderen Subventionen zählen und nicht-anfechtbare Subventionen, zu denen Forschungsbeihilfen oder Beihilfen für benachteiligte Regionen gehören. Anfechtbaren Subventionen kann mit Ausgleichszöllen begegnet werden.

Für kulturelle Dienstleistungen dürfte von Bedeutung sein, ob zukünftige GATS-Disziplinen nach dem Vorbild des Subventions-Übereinkommens Ausführbeihilfen verbieten. Wenn das der Fall sein sollte, könnte nämlich fraglich werden, ob Subventionen, die Künstlern für Gastauftritte im Ausland gewährt werden, als verbotene Ausführbeihilfen anzusehen wären.

### **e) Förderung des kulturellen und sprachlichen Pluralismus durch Quoten**

Neben finanziellen Unterstützungen zählen inhaltliche Vorgaben, insbesondere Quoten für Rundfunk und Fernsehen, ggf. auch für Kinos zu zentralen kulturpolitischen Instrumenten. Regelmäßig dürften derartige Quoten gegen das Inländerprinzip verstoßen, wenn in den relevanten Sektoren diesbezüglich spezifische Zugeständnisse bestehen.<sup>41</sup>

Allerdings wird man nach der Art der Quote differenzieren müssen: Quoten für Kulturdienstleistungen, die von Inländern produziert werden (etwa von Deutschen produzierte Popmusik) verstoßen in jedem Fall gegen das Inländerprinzip. Problematischer ist dies, wenn die Quote an eine spezielle Sprache geknüpft wird (deutsche Popmusik), da es sich hierbei jedenfalls nicht um eine de jure-Diskriminierung handelt. Immerhin können kulturelle Angebote in einer bestimmten Sprache theoretisch in allen Ländern produziert werden. Hier wird es darauf ankommen, ob die spezifische Quote faktisch diskriminierend ist.<sup>42</sup> Schließlich sind auch Quoten für nationale, kulturelle oder sprachliche Minderheiten denkbar. Ob derartige Quoten eine Verletzung des Inländerprinzips darstellen ist fraglich, da sie nicht zwischen inländischen und ausländischen Dienstleistern bzw. Dienstleistungen differenzieren, sondern bestimmte inländische Dienstleister bzw. Dienstleistungen bevorzugen. Allerdings haben einige WTO-Mitglieder derartige Quoten als Ausnahmen vom Inländerprinzip in ihren Listen eingetragen.<sup>43</sup>

Quoten für nationale Kulturdienstleistungen verstoßen allerdings nicht gegen das Marktzugangsprinzip, da Art. XVI:2 GATS „zahlenmäßige Quoten“, verbietet, nicht jedoch inhaltliche Quoten. Da die in Art. XVI:2 GATS aufgezählten Maßnahmen abschließend sind<sup>44</sup> und daher auch eng auszulegen, kann aus der u.U. tatsächlich begrenzenden Wirkung einer inhaltlichen Quote nicht auf eine „zahlenmäßige Quote“ i.S. einer Marktzugangsbeschränkung geschlossen werden.

### **f) Preisregulierungen**

Eine besondere kulturpolitische Maßnahme stellen Preisregulierungen, wie etwa die Buchpreisbindung, dar. Preisregulierungen sind – vorausgesetzt, dass sie nicht-diskriminierend angewendet werden – Maßnahmen, die weder gegen das Meistbegünstigungsprinzip noch gegen die spezifischen Verpflichtungen Inländerbehandlung und Marktzugang verstoßen. Sie stellen vielmehr innerstaatliche Regulierungen dar. Insofern ist zu fragen, ob sie möglicherweise von zukünftigen Disziplinen für innerstaatliche Regulierungen nach Art. VI:4 GATS erfasst werden

---

<sup>41</sup> Siehe insoweit auch das Beispiel Neuseelands, oben I.

<sup>42</sup> Dazu oben c).

<sup>43</sup> Unten 4.

<sup>44</sup> *US – Gambling and Betting Services*, Para. 6.325.

können. Diese Vorschrift erfasst Qualifikationserfordernisse und -verfahren, technische Normen und Zulassungserfordernisse und -verfahren. Technische Normen werden definiert als „requirements which may apply both to the characteristics or definition of the service itself and to the manner in which it is performed“<sup>45</sup>. Unter diese allgemeine Definition könnten auch Preisregulierungen fallen. Im Rahmen der laufenden Verhandlungen über innerstaatliche Regulierungen haben Preisregulierungen aber noch keine besondere Rolle gespielt.

Sollten Preisregulierungen in den Anwendungsbereich künftiger Disziplinen fallen werden sie in erster Linie daran gemessen, ob sie auf objektiven und transparenten Kriterien beruhen und nicht belastender als nötig sind, um die Qualität einer Dienstleistung zu gewährleisten. In diesem Kontext müsste also die Erforderlichkeit („necessity“) einer Preisregulierung nachgewiesen werden.

### **g) Unterstützung von Kulturschaffenden durch soziale Sicherungssysteme**

Ein besonderes kulturpolitisches Instrument stellt die Künstlersozialversicherung (KSV) dar. Nach dem KSVG sind selbständige Künstler als Pflichtversicherte in die Renten- und Krankenversicherung einbezogen. Fasst man die Leistungen einer Renten- und Krankenversicherung als Finanzdienstleistungen im weiteren Sinne auf, handelt es sich grundsätzlich um Dienstleistungen im Sinne des GATS.<sup>46</sup> Nach Art. 1 b) der Anlage zu Finanzdienstleistungen fallen aber „Tätigkeiten im Rahmen eines gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit oder einer staatlichen Alterssicherung“ nicht in den Anwendungsbereich des GATS. Das gilt zwar dann nicht, wenn die Erbringung derartiger Leistungen auch privaten Unternehmen gestattet ist. Da dies bei der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung nicht der Fall ist, findet das GATS auf sie somit keine Anwendung. Die KSV wird daher ebenfalls nicht durch das GATS berührt.

### **3. Potentieller Nutzen des GATS**

Entsprechend dem in der Einleitung dargestellten Doppelcharakter kultureller Dienstleistungen als Gegenstand von Handelsbeziehungen und als besonders schützenswerte Aktivitäten, kann das GATS die Förderung kultureller Dienstleistungen nicht nur erschweren, sondern auch zu deren Verbreitung und Vervielfältigung eingesetzt werden und damit auch – jedenfalls in einem gewissen Umfang – kulturpolitischen Zielen dienen.

Dies dürfte vor allem dann der Fall sein, wenn staatliche Maßnahmen nicht zum Schutz der kulturellen Vielfalt, sondern zum Schutz einer nationalen, u.U. sogar staatlich festgelegten, Einheitskultur eingesetzt werden. Insbesondere der Austausch von Künstlern (Modus 4) oder die Verbreitung ausländischer Kultur durch Modus 1 können dann dazu beitragen, dass nationale Monokulturen Impulse von außen erhalten. GATS-technisch sind dabei vor allem Marktzugangsrechte von Bedeutung.

Allerdings wird im Einzelfall stets genau zu prüfen sein, ob der gewünschte Export kultureller Leistungen tatsächlich eine Bereicherung der Kultur im Importland darstellt. Die Grenze zwischen kultureller Bereicherung und Verdrängung kann, vor allem in Folge einer zunehmenden Ökonomisierung und Unternehmenskonzentration,

---

<sup>45</sup> Examples of Measures to be Addressed by Disciplines under GATS Article VI:4, Working Party on Domestic Regulation, Informal Note by the Secretariat, JOB(02)/20/Rev. 3, 3 December 2002.

<sup>46</sup> Dies ist mit Blick auf das in der gesetzlichen Krankenversicherung geltende Sachleistungsprinzip nicht unproblematisch, da hier – anders als bei einer privaten Krankenversicherung – keine Geldleistungen getätigt werden. Diese Problematik kann allerdings nicht vertieft werden.

fließend sein. Es ist auch grundsätzlich fraglich, ob der WTO-Kontext und damit die GATS-Verhandlungen der geeignete Rahmen sind, um derartige Austausche zwischen unterschiedlichen Kulturen zu ermöglichen.

#### ***4. Bisherige kulturellrelevante Ausnahmen und Zugeständnisse, insbesondere der EG und einzelner Mitgliedstaaten***

Kulturellrelevante Ausnahmen und spezifische Zugeständnisse finden sich vor allem im audiovisuellen Sektor, im Sektor Erholung, Kultur und Sport und in einigen freiberuflichen Subsektoren (siehe Kasten 1 im Anhang). Der Annahme, dass die EG im Bereich der Kulturdienstleistungen keine Verpflichtungen eingegangen ist, kann nicht zugestimmt werden, zumindest wenn der Kultursektor wie hier weiter gefasst wird, wie in diesem Abschnitt gezeigt wird.

##### **a) Kulturellrelevante Ausnahmen der EG vom Meistbegünstigungsprinzip**

WTO-Mitglieder konnten beim Abschluss der Uruguay Runde Ausnahmen vom allgemeinen Meistbegünstigungsprinzip vornehmen (MFN-Ausnahmen). Diese sind entweder allgemein und erstrecken sich damit auf alle Sektoren oder betreffen nur bestimmte Sektoren oder Subsektoren. Die Ausnahmen sind nur für einen begrenzten Zeitraum zulässig, der in der Regel zehn Jahre nicht überschreiten soll. Zudem können im laufenden Prozess keine weiteren Ausnahmen hinzugefügt werden.<sup>47</sup>

Insgesamt haben 33 WTO-Mitgliedstaaten MFN-Ausnahmen, die speziell den audiovisuellen Sektor betreffen, eintragen lassen.<sup>48</sup> Die meisten dieser Ausnahmen beziehen sich auf Koproduktionsverträge für Film- und Fernsehproduktionen und die Gewährung der Inländerbehandlung bzgl. finanzieller Förderung, Steuervergünstigungen und dem vereinfachten Zugang natürlicher Personen.<sup>49</sup> Am umfangreichsten sind die von der EG und von Venezuela eingereichten Ausnahmen.<sup>50</sup>

Die EG hat insgesamt 28 MFN-Ausnahmen eingetragen.<sup>51</sup> Davon beziehen sich neun Ausnahmen auf alle Sektoren des GATS. Diese sind für den kulturellen Bereich jedoch nicht speziell von Relevanz. Von den 19 sektorspezifischen Ausnahmen betreffen acht den audiovisuellen Sektor. Zudem definiert die EG ihre Ausnahmen für unbegrenzte Dauer, obwohl das GATS festlegt, dass MFN-Ausnahmen „einen Zeitraum von zehn Jahren nicht überschreiten“ sollen.<sup>52</sup> Dies könnte als eine Begründung für den schrittweisen Abbau der MFN-Ausnahmen verwendet werden.

Zwei Ausnahmen rechtfertigen Maßnahmen zum Schutz des europäischen Marktes audiovisueller Dienstleistungen, die sich gegen nachteilige, unfaire und unzumutbare Bedingungen wie bspw. unlautere Preisbildung richten. Eine weitere Ausnahme

---

<sup>47</sup> WTO: Communication from Brazil. Audiovisual Services, 09.07.1999, S/CSS/W/99, S. 3.

<sup>48</sup> Dazu zählen: Australien, Österreich, Bolivien, Brasilien, Brunei Darussalam, Bulgarien, Kanada, Chile, Kolumbien, Kuba, Zypern, Tschechische Republik, Ecuador, Ägypten, EG (12 Mitgliedstaaten), Finnland, Ungarn, Island, Indien, Israel, Lichtenstein, Neuseeland, Norwegen, Panama, Polen, Singapur, Slowakei, Slowenien, Schweden, Schweiz, Tunesien, USA und Venezuela. Außerdem ließen El Salvador, Malaysia, Peru, Philippinen, Sierra Leone, Thailand, Türkei und die Vereinten Arabischen Emirate acht weitere generelle MFN-Ausnahmen eintragen, die potentiell audiovisuelle Dienstleistungen betreffen können, vgl. WTO: Audiovisual Services. Background Note by the Secretariat, 1998, S/C/W/40, S. 9.

<sup>49</sup> Ebd.

<sup>50</sup> WTO: Audiovisual Services. Background Note by the Secretariat, 1998, S/C/W/40, S. 10.

<sup>51</sup> Siehe WTO: Trade in Services – European Communities and Their Member States – Final List of Article II (MFN) Exemptions, 1994, GATS/EL/31. Die Zahl bezieht sich auf die EU-12. Mit den neuen Beitrittsländern ist auch die Zahl der MFN-Ausnahmen angestiegen.

<sup>52</sup> GATS, Anhang zu Art. II.

weitert die Inländerbehandlung auf Dienstleister eines audiovisuellen Werkes bestimmter sprachlicher und Ursprungskriterien aus, wenn ihr Heimatland entweder der „Convention on Transfrontier Television“ des Europarates angehört oder mit diesem ein anderes relevantes Abkommen besteht. Damit garantiert die EG den Erhalt von Sendequoten für den Rundfunk. Eine vierte Maßnahme bezieht sich auf die zahlreichen Koproduktionsabkommen im Filmwesen, über die EG-Mitgliedstaaten bspw. mit Algerien, Angola und Venezuela verfügen.<sup>53</sup> Eine fünfte Ausnahme erklärt europäische Förderprogramme für Produktion und Vertrieb von Fernseh- und Kinodienstleistungen, die europäische Ursprungskriterien erfüllen, wie bspw. MEDIA und EURIMAGES für zulässig. Auf europäischer Ebene sind dies die beiden wichtigsten staatlichen Filmförderprogramme, die die Produktion, Ausbildung und den Vertrieb in der europäischen Filmindustrie unterstützen. Diese Ausnahmen zielen allesamt darauf ab, kulturellen Austausch, regionale Identität, europäische kulturelle Werte und Sprachpolitik abzusichern und zu fördern.<sup>54</sup> Dem schließen sich drei weitere Ausnahmen für Maßnahmen der Mitgliedstaaten Spanien, Italien und der nordischen Länder<sup>55</sup> an.

Jene Mitgliedstaaten, die in der dritten und vierten Erweiterungsrunde der EG beigetreten sind, ließen ebenfalls – jedoch bedeutend weniger – Ausnahmen im audiovisuellen Sektor eintragen. Zum überwiegenden Teil entsprechen sie den Ausnahmen der alten Mitgliedstaaten.<sup>56</sup>

Im Bezug auf die anderen Kulturbereiche hat die EG kaum Ausnahmen eintragen lassen. Es gibt hier insgesamt nur drei länderspezifische Ausnahmen. Italien beschränkt die ausländische Teilhabe im Verlagswesen; Frankreich die Teilhabe an Nachrichtenagenturen. In beiden Fällen wird das Prinzip der Reziprozität verlangt. Dies fordert Frankreich außerdem für den Marktzugang im Bereich Presseagenturen.

## **b) Spezifische Verpflichtungen der EG bei Marktzugang und Inländerbehandlung**

In die Listen der spezifischen Zugeständnisse tragen die WTO-Mitglieder einerseits horizontale Verpflichtungen ein, die für alle Sektoren gültig sind und andererseits solche, die sich nur auf bestimmte Sektoren beziehen.

### **(1) Horizontale Verpflichtungen**

Die Liste der EG verfügt über drei horizontale Eintragungen, die für den Kultursektor relevant sind. Mit dem ersten Eintrag, der sich auf die kommerzielle Präsenz von Dienstleistungsanbietern bezieht, reagiert die EG offensichtlich auf die sehr eingeschränkte Definition der hoheitlichen Aufgaben im GATS (s.o.). „In all EC Member States services considered as public utilities at a national or local level may

---

<sup>53</sup> Des Weiteren bestehen bzw. werden Koproduktionsabkommen mit den folgenden Ländern verhandelt: Argentinien, Australien, Brasilien, Burkina Faso, Kanada, Kap Verde, Chile, Côte d’Ivoire, Kolumbien, Kuba, Ägypten, Guinea Bissau, Indien, Israel, Mali, Mexiko, Marokko, Mozambique, Neuseeland, São Tomé und Príncipe, Senegal, Schweiz, Tunesien, Türkei, und Staaten in Zentral-, Ost- und Südosteuropa, vgl. WTO: Trade in Services – European Communities and Their Member States – Final List of Article II (MFN) Exemptions, 1994, GATS/EL/31.

<sup>54</sup> WTO: Trade in Services – European Communities and Their Member States – Final List of Article II (MFN) Exemptions, 1994, GATS/EL/31.

<sup>55</sup> Bei der Liste der MFN-Ausnahmen der EU-15 wurden noch zwei weitere Ausnahmen von Finnland und Schweden bzgl. der nordischen Film- und Fernsehförderung übernommen, vgl. Trade in Services: Conditional Offer from the EC and its Member States (hereinafter the EC), 29. April 2003.

<sup>56</sup> Siehe [www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/serv\\_commitments\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_commitments_e.htm).

be subject to public monopolies or to exclusive rights granted to private operators.“<sup>57</sup> Damit eröffnet sich der EG die Möglichkeit, für öffentliche Aufgaben, Marktzugang und Inländerbehandlung einzuschränken. Allerdings ist die genaue Definition des Begriffs „public utilities“ unklar. Ob kulturelle Dienstleistungen darunter zu verstehen sind, ist fraglich.<sup>58</sup>

Außerdem hat die EG für die kommerzielle Präsenz von Dienstleistungserbringern zwei weitere Einschränkungen bzgl. der Inländerbehandlung gemacht. Die EG nimmt Unternehmen und natürliche Personen aus Drittstaaten von dem Recht auf Inländerbehandlung im Fall von Subventionen aus.<sup>59</sup> Damit kann die EG auch diskriminierende Beihilfen vergeben. Dieser Eintrag ist einerseits Teil des dreifachen Schutzes – zusätzlich zu den MFN-Ausnahmen und der Ausnahme audiovisueller Dienstleistungen aus der Liste sektorspezifischer Zugeständnisse – des audiovisuellen Sektors. Andererseits ist diese Ausnahme aber auch auf Sektoren wie bspw. Unterhaltungsdienstleistungen anzuwenden, bei denen die EG keine MFN-Ausnahmen gemacht hat und sektorspezifische Verpflichtungen eingegangen ist (s.u.). Die dritte horizontale Ausnahme verwehrt Zweigstellen von Unternehmen die Inländerbehandlung, wenn diese nicht nach dem Recht eines EG-Mitgliedstaates errichtet wurden und nicht eine tatsächliche und dauernde Verbindung zur Wirtschaft eines der EG-Mitgliedstaaten aufweisen.<sup>60</sup> Hiermit soll verhindert werden, dass sich Unternehmen aus Drittstaaten nur zum Schein in der EG gründen und Subventionen beanspruchen können.

## (2) Sektorspezifische Verpflichtungen

### (aa) Audiovisuelle Dienstleistungen

Die EG ist bislang bzgl. der Liberalisierung des Marktzugangs und der Inländerbehandlung im audiovisuellen Bereich keinerlei Verpflichtungen eingegangen. Dieser Subsektor, der unter den Bereich Kommunikationsdienstleistungen fällt, ist in der Länderliste nicht eingetragen.<sup>61</sup> Damit besteht hinsichtlich des audiovisuellen Sektors letztlich doch eine Art faktische Ausnahme.<sup>62</sup>

### (bb) Erholung, Kultur, Sport

Im Sektor Erholung, Kultur, Sport (andere als audiovisuelle Dienstleistungen) ist die EG mit Ausnahme des Teilsektors Büchereien, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen relativ umfassende Verpflichtungen eingegangen. Für Büchereien, Archive und Museen gewährt einzig Österreich für die Modi 1, 2 und 3 vollen Marktzugang und Inländerbehandlung.

Im Teilsektor Unterhaltungsdienstleistungen inklusive Theater, Zirkus und Live-Bands ist Modus 1 außer im Fall Österreichs ausgenommen und für Modus 4 besteht

---

<sup>57</sup> EC: Schedule of Specific Commitments, 29.04.2003, S. 4.

<sup>58</sup> Die nicht-authentischen französischen und spanischen Fassungen sprechen von „services publics“ bzw. „servicios públicos“.

<sup>59</sup> EC: Schedule of Specific Commitments, 29.04.2003, S. 8 f.

<sup>60</sup> EC: Schedule of Specific Commitments, 29.04.2003, S. 4.

<sup>61</sup> Trade in Services: Conditional Offer from the EC and its Member States (hereinafter the EC), 29. April 2003.

<sup>62</sup> „Carve-out“, so *E. M. Michel*, Die Bedeutung der World Trade Organisation, Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Arbeitspapier Nr. 170, <http://www.uni-koeln.de/wisofak/rundfunk/pdfs/17003.pdf>, download 26.12.2004.

ebenfalls eine Anzahl von Einschränkungen. Dagegen gewährt die EG für Modus 2 und für Modus 3 mit der Ausnahme Finnlands uneingeschränkten Marktzugang und mit Ausnahme von Finnland, Frankreich, Italien und Schweden auch uneingeschränkte Inländerbehandlung. Diese nehmen Subventionen und finanzielle Unterstützungen für lokale, regionale und nationale Aktivitäten explizit aus. Die übrigen Länder könnten dagegen aufgrund der Inländerbehandlung eigene Orchester, Theaterproduzenten, Künstler, Tanzlehrer etc. nicht mehr begünstigen, sondern wären demnach dazu verpflichtet ausländische Anbieter diesen gleichzustellen. Da allerdings die EG Subventionen aus dem Prinzip der Inländerbehandlung ausgenommen hat, geht hiervon zumindest momentan keine Gefahr für die Kulturförderung aus.

Im Teilsektor Nachrichtenagenturen ist die EG für die Modi 1, 2 und 3 Verpflichtungen eingegangen. Mit Ausnahme von Frankreich, Italien, Schweden und Portugal wurden hier keine Einschränkungen gemacht. Hiervon betroffen sind Nachrichtenagenturen, die für Zeitschriften, Zeitungen, Radio und Fernsehen Informationen liefern. Dadurch könnte die Vielfalt, die durch die Ausnahme des audiovisuellen Sektors garantiert werden soll, in seiner Vorstufe, nämlich der Aufarbeitung und dem Bereitstellen von Informationen, möglicherweise betroffen sein. Die Gefahr besteht hier vor allem in einer weiteren Konzentration im Medienbereich auf globaler Ebene, womit zugleich der lokale Bezug untergraben wird.

Für den Teilsektor Sport und andere Erholungsdienstleistungen ist die EG für die Subkategorie Sport (CPC 9641) sowie für die Subkategorie Erholungsparks und Stranddienstleistungen (CPC 96491) volle Verpflichtungen für die Modi 1, 2 und 3 eingegangen. Nur Schweden ließ hier bzgl. der Inländerbehandlung eine Ausnahme eintragen. Dagegen werden Wetten und Glücksspiele explizit ausgenommen.

Für den Teilsektor E „Andere“ gewährt die EG weder Marktzugang noch Inländerbehandlung.

### (cc) Freiberufliche und Unternehmensdienstleistungen

Die EG ist hier für die meisten Teilsektoren Verpflichtungen eingegangen, so auch für Architektur, Werbung, Fotografie sowie Druck- und Verlagswesen. Aus Platzgründen kann hier nur auf einige wesentliche Aspekte eingegangen werden.

Im Sektor Architektur hat sich die EG teilweise zu Inländer- und Marktzugang verpflichtet. Hier ist zu sehen, dass der ungebremste Zugang (großer) ausländischer Büros auf den deutschen Markt, auf dem relativ viele kleine und mittlere Architekturbüros angesiedelt sind, die Vielfalt bedrohen könnte und dass regionale architektonische Unterschiede angeglichen werden mit der Folge von austauschbaren Städten und Dörfern.<sup>63</sup>

Im Sektor Werbung ist die EG uneingeschränkte Verpflichtungen für Modi 1, 2, 3; für Modus 4 mit Einschränkungen eingegangen. Hier sind Überschneidungen mit dem audiovisuellen Sektor zu beachten: Unter CPC 9611 „Motion picture and video tape production and distribution services“ ist CPC 96111 „Promotion or advertising services“ aufgeführt. Generell gibt es in diesem Bereich aber wenig kulturell relevante Ausnahmen oder Verpflichtungen.

Umfangreiche Verpflichtungen ist die EG auch in den Sektoren Fotografie und Druck und Verlagswesen eingegangen. Kulturell relevant ist hierbei das Thema Buchpreisbindung, die aber als innerstaatliche Regulierung anzusehen ist.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Auskunft der Bundesarchitektenkammer.

<sup>64</sup> Siehe oben 2. f).

## c) Kulturrelevante Verpflichtungen anderer WTO-Mitglieder

### (1) Horizontale Verpflichtungen

Bei den horizontalen Verpflichtungen haben einige Länder Ausnahmen eingereicht, die für den Kultursektor relevant sein könnten. Jedoch hat keines der untersuchten Länder (Australien, Neuseeland, USA, Kanada, Brasilien, Indien, Schweiz) so weitreichende Ausnahmen eingetragen wie die EG. Insbesondere hat keines der Länder eine ähnlich weitreichende Einschränkung des Marktzugangs für öffentliche Aufgaben wie die EG eingetragen. Dagegen gibt es eine Anzahl von Eintragungen, die die Inländerbehandlung im Bereich Subventionen stark einschränken. Dies dient u.a. auch dem Schutz des audiovisuellen Sektors, der nach Untersuchungen der WTO einer der am stärksten subventionierten Sektoren ist.<sup>65</sup>

Die USA nehmen Subventionen in sehr weitreichendem Maße von der Inländerbehandlung aus.<sup>66</sup> Die Schweiz nimmt im Bereich Inländerbehandlung Subventionen für die Modi 1 und 2 aus, für 3 jedoch nur für Personen, die sich in einer bestimmten „geographical sub-division“ niedergelassen haben. Kanada nimmt zwar die Bereiche Bildung, Weiterbildung, Gesundheit und Kinderpflege von der Inländerbehandlung im Bereich staatlicher Fördermaßnahmen aus, die kulturrelevanten Bereiche allerdings nicht.<sup>67</sup>

Darüber hinaus reichten einige Länder kulturrelevante horizontale Ausnahmen ein, die von der EG nicht aufgelistet wurden. So trug Kanada eine explizite kulturelle Ausnahme im Bereich Inländerbehandlung für Unternehmen ein, die sich auf das kulturelle Erbe Kanadas oder die „nationale Identität“ beziehen. Der Kontrolle bzw. Errichtung eines solchen Unternehmens müsste zunächst zugestimmt werden. Dieses betrifft das Verlagswesen und den Vertrieb von Büchern, Zeitschriften oder Zeitungen sowie im audiovisuellen Sektor die Bereiche, Film, Radio, Fernsehen und Musik. Australien, Neuseeland und Pennsylvania (USA) reichten zudem Ausnahmen von der Inländerbehandlung für Fördermaßnahmen zugunsten indigener Bevölkerungsgruppen und ihrer Organisationen (Aborigenes, Maoris bzw. American Indians) ein.

### (2) Sektorspezifische Verpflichtungen und Ausnahmen

In der Uruguay-Runde war der Fokus auf die kulturellen Besonderheiten insbesondere im Bereich der Film- und Fernsehindustrie gerichtet. Nachdem sich eine generelle

---

<sup>65</sup> WTO: Working Party on GATS Rules – Subsidies for Services Sectors – Information Contained in WTO Trade Policy Reviews – Background Note by the Secretariat, 1998, S/WPGR/W/25.

<sup>66</sup> Natürliche Personen erhalten nur dann Inländerbehandlung, wenn sie a) die US-amerikanische Staatsangehörigkeit bzw. eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung besitzen und b) ihre hauptsächliche wirtschaftliche Betätigung in den USA stattfindet. Kommerzielle Unternehmen im privaten Besitz erhalten Inländerbehandlung für bestimmte staatliche Beihilfen, wenn sie a) nach US-Recht niedergelassen sind und ihre hauptsächliche wirtschaftliche Betätigung in der USA stattfindet, b) die Nießbrauchsberechtigung (beneficial ownership) zu 50% bei US-Bürgern liegt, c) sie seit drei Jahren im selben Sektor in den USA tätig sind und d) mehr als die Hälfte ihrer dauerhaften Vollzeitkräfte US-amerikanische Staatsbürger sind.

<sup>67</sup> Kanada fügte für die Inländerbehandlung eine Klausel für Dienstleistungen des öffentlichen Sektors ein: „The supply of a service, or its subsidization, within the public sector is not a breach of this commitment.“ Swenarchuk stellt fest, dass es unklar ist, ob dies die Subventionierung des öffentlichen Sektors generell von der Inländerbehandlung ausschließt. Zudem nennt die kanadische Regierung in einer Eingabe zur WTO zwar einige Sektoren, für die Kanada das Recht auf Regulierung und Subventionierung schützen müsse, erwähnt dabei jedoch keinen kulturrelevanten Sektor, *M. Swenarchuk, From Global to Local: GATS Impacts on Canadian Municipalities*, S. 12; siehe ebenfalls WTO: Communication from Canada. Canadian Initial GATS Sectoral/Modal/Horizontal Negotiating Proposals, 2001, S/CSS/W/46.

kulturelle Ausnahme nicht durchsetzen ließ, sind nur 13 Länder für den audiovisuellen Sektor Verpflichtungen eingegangen. Aufgrund neuer WTO-Beitritte ist diese Zahl mittlerweile auf 25 angestiegen (siehe Anhang, Tabelle 1). Jedoch nur die USA und die Zentralafrikanische Republik haben in allen sechs Unterkategorien Verpflichtungen übernommen. An zweiter Stelle steht Neuseeland, das in fünf Unterkategorien Verpflichtungen eingegangen ist.<sup>68</sup> Die meisten Länder – insgesamt 23 – sind zwar bei der Untergruppe Film- und Videoproduktion und Vertriebsdienstleistungen Verpflichtungen eingegangen, zeigten sich jedoch bzgl. Radio und Fernsehen zurückhaltender (siehe Tabelle 2). Außerdem beinhalten die Mehrheit dieser Verpflichtungen Beschränkungen: So wird vielfach der Anteil ausländischen Eigentums an inländischen Unternehmen begrenzt. Außerdem wird ausländischen Produktionen häufig nur eine bestimmte Fernsehzeit zugesprochen und sie werden von der Gewährung staatlicher Beihilfe ausgeschlossen.<sup>69</sup>

Auch die USA, die die kulturellen Besonderheiten des audiovisuellen Sektors enger sehen als andere Staaten, gingen Beschränkungen ein. So gelten für Ausländer für die Radio- und Fernsehübertragungsdienste Eigentumsbeschränkungen. Zudem ist die staatliche Förderung von Staatsbürgern und nicht profitorientierten Unternehmen in der Filmproduktion und im Vertrieb erlaubt und es gelten zum Teil Ausnahmen für Modus 4.<sup>70</sup> D.h. gerade jene sensiblen Bereiche, nämlich Fernseh- und Radiodienstleistungen sowie öffentlich finanzierte Filmproduktion, werden zu einem gewissen Grad auch von der USA geschützt.

Neben den USA gehören zur Gruppe jener Länder, die selbst Verpflichtungen eingegangen sind und auch an einer weiteren Liberalisierung des Sektors Interesse haben, noch Indien, Japan und Neuseeland. Das Schwellenland Indien verfolgt v.a. aufgrund seiner „Bollywood“-Filmproduktion ein großes Exportinteresse im audiovisuellen Sektor. Wie auch Israel ist es jedoch nur für Filmproduktion und -vertrieb Zugeständnisse eingegangen und schützt seinen einheimischen Markt. So begrenzt Indien bspw. den Import ausländischer Filme auf 100 pro Jahr und schränkt die Inländerbehandlung dadurch ein, dass sie bestimmte Filmpreise, Kritiken in Filmjournalen oder Beteiligungen an internationalen Filmfestspielen verlangen.<sup>71</sup>

Im Vergleich zu den „audiovisuellen Dienstleistungen“ sind im Subsektor „Erholung, Kultur und Sport“ bedeutend mehr WTO-Mitgliedstaaten Verpflichtungen eingegangen. Thomas Fritz zählt hier insgesamt 58 Länder.<sup>72</sup> Sport und andere Erholungsdienstleistungen ausgenommen versammelt der Subsektor Bibliotheken, Archive, Museen mit 18 Ländern die geringste Anzahl auf sich.<sup>73</sup> 34 Länder sind Verpflichtungen für Nachrichtenagenturen und 49 Länder für Unterhaltungsdienstleistungen eingegangen (siehe Tabelle 2).

---

<sup>68</sup> Zu den Auswirkungen dieser Verpflichtungen siehe oben 1.

<sup>69</sup> Vgl. *M. König*, Was bringt eine neue GATS-Runde für die audiovisuellen Medien?, ZUM 2002, S. 271 ff. Die meisten der Länder haben sich an die WTO-Klassifizierung W/120 (siehe Anhang, Kasten 1) gehalten, einige haben aber auch nationale Definitionen verwendet.

<sup>70</sup> WTO: The United States of America – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS/SC/90.

<sup>71</sup> WTO: India – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS/SC/42. „On the whole, India’s commitments in audio-visual services were very restrictive and the country did not bind the existing regime.“, so *A. Mukharjee*, India’s Trade Potential in audio-visual Services and the GATS, Indian Council for research on international Economic Relations, Working Paper Nr. 81, <http://www.icrier.res.in/pdf/avpaper.pdf>, download 28.12.2004 2002, S. 56.

<sup>72</sup> *T. Fritz*, Die letzte Grenze, 2003, S. 31.

<sup>73</sup> Neben Österreich sind Albanien, die Zentralafrikanische Republik, Kroatien, Estland, Hongkong, Island, Japan, USA, Bolivien, Ecuador, Gambia, Georgien, Buinea-Bissau, Jordanien, Kirgisien, Sierra Leone und Singapur Verpflichtungen eingegangen, vgl. *H. Gruber*, GATS und Bibliotheken, [http://www.renner-institut.at/kribibi/gats\\_kribibi.pdf](http://www.renner-institut.at/kribibi/gats_kribibi.pdf), download 18.12.2004.

Neuseeland<sup>74</sup>, Brasilien<sup>75</sup>, Indien<sup>76</sup> und Kanada<sup>77</sup> haben den gesamten Sektor Erholung, Kultur, Sport ausgenommen und übernehmen damit keinerlei Verpflichtungen. Australien<sup>78</sup> gewährt dagegen für die ersten drei Modi uneingeschränkten Marktzugang und Inländerbehandlung für den Subsektor Nachrichtenagenturen. Dies gilt auch für Sportdienstleistungen (CPC 9641) und für Park- und Stranddienstleistungen. Die USA<sup>79</sup> nehmen nur den Subsektor „Andere“ von Verpflichtungen aus. Für die übrigen Bereiche garantieren sie uneingeschränkte Inländerbehandlung für alle vier Modi und vollkommenen Marktzugang für Modus 1<sup>80</sup> und 2. Den Marktzugang für Modus 3 schränken sie im Subsektor „Sport und andere Erholungsdienstleistungen“ ein. Marktzugang für Modus 4 wird nur mit Ausnahme gewährt und ist durch die horizontalen Verpflichtungen geregelt.

**Tabelle 2: Sektorspezifische Zugeständnisse der WTO-Mitglieder<sup>81</sup>**

Sektor	Länder
<i>Audiovisueller Sektor</i>	
Filmproduktion und -vertrieb	23
Filmvorführung	15
Radio und Fernsehdienstleistungen	10
Tonaufnahmen	12
<i>Erholung, Kultur, Sport</i>	
Unterhaltungsdienstleistungen	49
Nachrichtenagenturen	34
Büchereien, Archive, Museen	18
Sport und andere Erholungsdienstleistungen	25

### ***5. Kulturrelevante Angebote und Forderungen in den gegenwärtigen Verhandlungen***

Seit 2000 wird im Rahmen des GATS über weitere Liberalisierungsmaßnahmen verhandelt. Bis zum Juli 2002 legten die WTO-Mitgliedsstaaten ihre Forderungen an die Vertragspartner vor. Daraufhin sollten – wie ursprünglich vorgesehen – bis April 2003 Liberalisierungsangebote eingereicht werden. Dieser Prozess verzögerte sich allerdings und dauert bis dato an. So wurde auch die gegenwärtige Verhandlungsrunde nicht wie geplant im Januar 2005 abgeschlossen, sondern wird voraussichtlich erst 2006 oder 2007 beendet. Im August 2004 vereinbarten die WTO-

<sup>74</sup> WTO: New Zealand – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS/SC/62.

<sup>75</sup> WTO: Brazil – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS/SC/13.

<sup>76</sup> WTO: India – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS/SC/42.

<sup>77</sup> WTO: Canada – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS/SC/16.

<sup>78</sup> WTO: Australia – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS /SC/6.

<sup>79</sup> WTO: The United States of America – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS/SC/90.

<sup>80</sup> Zu den Konsequenzen dieser Verpflichtung unten V.1.b) (US – Online Gambling).

<sup>81</sup> Die Zahlen für audiovisuelle Dienstleistungen sind aktualisiert, die Zahlen für den Sektor Erholung, Kultur, Sport wurden *G. Neil* (General Agreement on Trade in Services: A Growing Threat to Cultural Policy, [www.incd.net/paper03.html](http://www.incd.net/paper03.html), download 18.12.2004) entnommen und die Zahl für Sport und andere Erholungsdienstleistungen entspricht dem Stand 1999 ([www.wto.org](http://www.wto.org)).

Mitgliedsstaaten den Mai 2005 als einen neuen Termin, um erweiterte Liberalisierungsangebote einzureichen.

Die EG übermittelte im Juli 2002 zunächst Forderungen an 109 WTO-Mitgliedsstaaten und erhielt bislang selbst von 39 WTO-Mitgliedern Forderungen. Im Januar 2005 legte die EG ihre überarbeiteten Forderungen an 103 Staaten vor, in denen es für den Kulturbereich keine relevanten Änderungen gegenüber den Eingangsforderungen gab.<sup>82</sup> Außerdem legte sie im April 2003 ihre Angebote vor. Bislang sind insgesamt die Angebote von 50 WTO-Mitgliedern eingetroffen<sup>83</sup>. Es fehlen immer noch die Angebote größerer afrikanischer Staaten und wichtiger ostasiatischer Länder, wie z.B. die Philippinen und Indonesien in Südostasien sowie Pakistan und Südafrika. Das BMWA charakterisiert die bisher eingegangenen Angebote als „äußerst heterogen und insgesamt sehr „bescheiden“<sup>84</sup> bzw. „substanzschwach“<sup>85</sup>. Derzeit werden viele der bereits eingegangenen Angebote überarbeitet. Laut BMWA befindet sich die EG derzeit mit ca. 20 Ländern in bilateralen Verhandlungsgesprächen.

### a) Angebote der EG

Die Angebote der EG sind öffentlich einsehbar.<sup>86</sup> Wie angekündigt hat die EG im audiovisuellen Sektor keine neuen Angebote vorgelegt. „Das Eingangsangebot enthält keinerlei Veränderungen in den Sektoren Ausbildungs-, audiovisuelle und Gesundheits-/Sozialdienstleistungen. [...] Kernpunkt des Gemeinschaftsangebots sind **horizontale Ausweitungen** bei den **Modus-4-Verpflichtungen**.“<sup>87</sup> Die EG hält auch die MFN-Ausnahmen aufrecht, „[...] damit die EG und ihre Mitgliedstaaten ihre Mechanismen zur Unterstützung der Filmindustrie, ihre Sendequoten und Vereinbarungen mit Drittländern über Koproduktionen beibehalten und ausbauen können.“<sup>88</sup> Nach Auskunft des BMWA ist nicht davon auszugehen, dass die EG in der aktuellen Überarbeitung hier noch ihre Position verändern wird.

Im Sektor Erholung, Kultur und Sport hat die EG nur Angebote für Modus 4 vorgelegt. Angebote, die länderspezifische Maßnahmen betreffen, wurden für Modus 4 noch für Nachrichtenagenturen und Unterhaltungsdienstleistungen angeboten. Lediglich für den Subsektor Nachrichtenagenturen liegen auch Angebote vor, die länderspezifische Maßnahmen für die Modi 1 und 3 betreffen. Schweden hat für die Modi 1 und 3 das Aufenthaltserfordernis für Verleger und Verlags- und Druckereibesitzer gestrichen. Italien hat eine Maßnahme zur Beschränkung der

---

<sup>82</sup> Summary of the EC's Revised Requests to Third Countries in the Services Negotiations under the DDA, [http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/january/tradoc\\_121197.pdf](http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/january/tradoc_121197.pdf), 24. Januar 2005, download 25.1.2005. Aus der Zusammenfassung der EG zu den neuen Forderungen an Drittstaaten geht nicht hervor, woraus sich die geringe Anzahl der Forderungen ergibt bzw. welche Forderungen die EG zurückgezogen hat.

<sup>83</sup> Der Stand der Welthandelsrunde (Doha Development Agenda), <http://www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/wto-aktueller-sachstand,property=pdf.pdf>, download 11.01.2005, sowie mündliche Auskunft vom BMWA.

<sup>84</sup> BMWA, WTO-Dienstleistungsverhandlungen, S. 10.

<sup>85</sup> Ebd., 1.

<sup>86</sup> Allerdings haben nicht alle WTO-Staaten ihre Angebote der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Die Angebote der EG sind auf der Seite der Generaldirektion Handel zu finden: [http://europa.eu.int/comm/trade/services/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/services/index_en.htm).

<sup>87</sup> BMWA, WTO-Dienstleistungsverhandlungen, S. 8, Hervorhebungen im Original.

<sup>88</sup> P. Lamy, Kultur ist kein gewöhnliches Gut, Politik und Kultur, 03/03, Juli/August 2003, S. 1, <http://www.kulturrat.de/puk2003/puk03-03.pdf>, download 31.12.2004.

Medienkonzentration und – wie auch Portugal – zur Beschränkung ausländischer Eigentumsteilhaber gestrichen.<sup>89</sup>

Ähnlich gestalten sich auch die Angebote für den Sektor Freiberufliche und Unternehmensdienstleistungen. In den kulturrelevanten Subkategorien wurden mit zwei Ausnahmen für Architektur und Verlags- und Druckwesen nur Angebote für Modus 4 gemacht. Zudem wird bei den horizontalen Ausweitungen bei den Modus 4-Verpflichtungen explizit auch dessen Bedeutung für den Sektor Architekten/ Stadt- und Landschaftsplanung genannt.<sup>90</sup>

## **b) Forderungen der EG**

Die EG und die jeweiligen nationalen Regierungen gaben nur kurze Zusammenfassungen ihrer Eingangs- und überarbeiteten Forderungen an Drittstaaten heraus.<sup>91</sup> Die ausführliche Version der Eingangsbedingungen der EG geriet jedoch über die kanadische NGO Polaris Institut an die Öffentlichkeit.<sup>92</sup> Für den audiovisuellen Sektor legt die EG keine Forderungen vor, „wohl aus Furcht dann bei einer Weigerung, selbst Verpflichtungen zur Marktöffnung abzugeben, in Argumentationsnöte zu geraten.“<sup>93</sup> Es ist auch nicht davon auszugehen, dass im aktuellen Verhandlungsprozess die EG hier ihre Strategie ändern wird. Die EG-Drittlandsforderungen beziehen sich auf zwölf Dienstleistungssektoren. U.a. richtet die EG Forderungen an 78 Länder<sup>94</sup> bzgl. freier Berufe. Hier fordert sie auch Zugeständnisse bzgl. der Subkategorie Werbung.<sup>95</sup> Bzgl. unternehmensbezogener Dienstleistungen fordert die EG Zugeständnisse von 99 Ländern<sup>96</sup>, wobei sich Forderungen auch auf die Subkategorien Architektur sowie Stadt- und Landschaftsplanung beziehen<sup>97</sup>. Außerdem richtet die EG an 57 Länder<sup>98</sup>

---

<sup>89</sup> Trade in Services: Conditional Offer from the EC and its Member States (hereinafter the EC), 29. April 2003, S. 84 f.

<sup>90</sup> Vgl. BMWA, WTO-Dienstleistungsverhandlungen, S. 8 f.

<sup>91</sup> Summary of the EC's initial requests to third countries in the GATS negotiations, [http://europa.eu.int/comm/trade/services/gats\\_sum.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/services/gats_sum.htm), 1. Juli 2002, download 18.12.2004; Summary of the EC's Revised Requests to Third Countries in the Services Negotiations under the DDA, [http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/january/tradoc\\_121197.pdf](http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/january/tradoc_121197.pdf), 24. Januar 2005, download 25.1.2005.

<sup>92</sup> Die Dokumente sind auf der Seite des Polaris Instituts ([http://www.polarisinstitute.org/polaris\\_project/public\\_service/public\\_service\\_index.html](http://www.polarisinstitute.org/polaris_project/public_service/public_service_index.html)) sowie auf der Seite GATSwatch (<http://www.gatswatch.org/requests-offers.html>) einsehbar. Die folgenden Forderungen basieren auf den Eingangsbedingungen der EG. In der Zusammenfassung der überarbeiteten Forderungen gibt die EG an, dass sie weiterhin keine Forderungen im audio-visuellen Bereich stellt. Für die Bereiche Unternehmensdienstleistungen und Nachrichtenagenturen haben sich nach Angaben der EG keine relevanten Änderungen ergeben (so Summary of the EC's Revised Requests to Third Countries in the Services Negotiations under the DDA, [http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/january/tradoc\\_121197.pdf](http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/january/tradoc_121197.pdf), 24. Januar 2005, download 25.1.2005).

<sup>93</sup> Vgl. M. König, Was bringt eine neue GATS-Runde für die audiovisuellen Medien?, ZUM 04/2002, S. 271 ff. (271). Eine solche Position vertritt die EG allerdings nicht in allen Sektoren des GATS. In einem anderen umstrittenem Sektor – dem Wassersektor – stellt die EG Forderungen, betont aber gleichzeitig, dass sie keine Angebote machen wird.

<sup>94</sup> Brot für die Welt/EED/WEED: Wessen Entwicklungsagenda?, S. 25 ff.

<sup>95</sup> siehe Summary of the EC's Revised Requests to Third Countries in the Services Negotiations under the DDA, [http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/january/tradoc\\_121197.pdf](http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/january/tradoc_121197.pdf), 24. Januar 2005, download 25.1.2005.

<sup>96</sup> Brot für die Welt/EED/WEED: Wessen Entwicklungsagenda?, S. 25 ff.

<sup>97</sup> siehe Summary of the EC's Revised Requests to Third Countries in the Services Negotiations under the DDA, [http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/january/tradoc\\_121197.pdf](http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/january/tradoc_121197.pdf), 24. Januar 2005, download 25.1.2005.

<sup>98</sup> Brot für die Welt/EED/WEED: Wessen Entwicklungsagenda?, S. 25 ff.

Forderungen bzgl. Nachrichten- und Presseagenturen, ein Bereich in dem bislang nur eine begrenzte Anzahl von Mitgliedern Verpflichtungen eingegangen ist. Die Forderungen erstrecken sich fast immer auf alle vier Modi und verlangen für die ersten drei Modi eine völlige Liberalisierung sowohl bei der Frage der Inländerbehandlung als auch des Marktzugangs. Sie sind sehr weitreichend und unterscheiden sich kaum. Dies trifft auch auf die Länder Brasilien, Indien, Neuseeland und Kanada zu. An die USA und Australien werden dagegen keine Forderungen gerichtet, da beide Länder hier bereits Marktzugang und Inländerbehandlung gewähren. Die Mehrzahl der Forderungen richtet sich an Entwicklungs- und Schwellenländer. Andere Kulturdienstleistungen sind von den EG-Forderungen nicht betroffen. Zudem richten sich horizontale Forderungen an den grenzüberschreitenden Personenverkehr.<sup>99</sup>

### **c) Forderungen an die EG**

Auch die Forderungen der EG sind von dieser und den nationalen Regierungen nur als kurze Zusammenfassungen bekannt gemacht worden. Im Rahmen einer GATS-Anhörung hat jedoch die belgische Regierung eine ausführliche Zusammenfassung der Dokumente veröffentlicht.<sup>100</sup> Aus diesen Dokumenten geht hervor, dass die eingegangenen Forderungen sich sowohl auf die MFN-Ausnahmen als auch auf die spezifischen Zugeständnisse beziehen.

#### **(1) MFN-Ausnahmen**

Uruguay, Korea, Mauritius und Japan fordern die grundsätzliche Beseitigung aller MFN-Ausnahmen, was auch die acht Ausnahmen bzgl. des audiovisuellen Sektors sowie die drei Länderausnahmen bzgl. des Verlagswesens sowie Presse- und Nachrichtenagenturen umfasst. Brasilien verlangt die Streichung der MFN-Ausnahmen, mit denen die EG ihren Markt für audiovisuelle Dienstleistungen vor „unfairer“ Konkurrenz schützt. Der Antrag Neuseelands zielt darauf ab, die Geltungsdauer von „unbegrenzt“ zeitlich zu befristen.

#### **(2) Horizontale Ausnahmen bei spezifischen Zugeständnissen**

Zudem stellen die USA, Japan, Brasilien, Uruguay, Neuseeland, Singapur und Kanada Forderungen in Bezug auf die horizontalen Eintragungen in der EG-Länderliste, die für die europäische Kulturpolitik und -förderung von Relevanz sind. Besonders weitreichend sind hier die Forderungen von Brasilien, das die Streichung der Privilegierung öffentlicher Dienstleistungen und der beiden Einträge zur Begrenzung der Inländerbehandlung bzgl. Subventionen sowie für bestimmte Unternehmensfilialen fordert.

Neuseeland und ebenfalls die USA setzen sich für die Streichung des Eintrags zu öffentlichen Aufgaben ein. Zudem liegt laut Hans-Jürgen Blinn<sup>101</sup> von den USA die Forderung vor, dass die EG jene öffentlich subventionierten Institute und Einrichtungen in Listen aufnehmen soll, die von den Liberalisierungsverpflichtungen ausgenommen werden sollen. Dagegen verlangt Japan nur eine Konkretisierung der Dienstleistungen, die hierunter gefasst werden.

---

<sup>99</sup> BMWA, WTO-Dienstleistungsverhandlungen, S. 6.

<sup>100</sup> Diese Dokumente von 2002 sind jedoch unvollständig. Zudem finden Forderungen, die danach eingegangen sind, hier leider keine Berücksichtigung.

<sup>101</sup> H.-J. Blinn, Die WTO/GATS-Verhandlungen und ihre Auswirkungen auf die Kulturdienstleistungen, Kulturpolitische Mitteilungen, Nr. 100, 1/2003, S. 12 f. (13).

Die USA, Uruguay, Brasilien, Neuseeland und z.T. auch Singapur fordern, dass der Eintrag, der bestimmte Unternehmensfilialen von der Inländerbehandlung ausnimmt, gestrichen wird. Japan und Kanada verlangen lediglich dessen weitere Klärung. Besonders relevant für die Kulturförderung sind zudem die Forderungen, dass die EG Unternehmen (Modus 3) und natürlichen Personen aus Drittstaaten (Modus 4) bzgl. Subventionen uneingeschränkt Inländerbehandlung gewähren soll. Dies fordern Uruguay für Modus 3 und Brasilien sowie Japan, das allerdings den Bereich Forschung und Entwicklung ausnehmen will. Zudem verlangen Kanada, Neuseeland und Uruguay betreffend Modus 3 weitere Klarstellungen.

### (3) Sektorspezifische Forderungen: audiovisueller Sektor

Für den audiovisuellen Sektor, für den die EG keinerlei Verpflichtungen eingegangen ist, liegt eine Vielzahl von Forderungen vor. „Half of the requests received so far address audio-visual services. The level of ambition of these requests is very diverse.“<sup>102</sup> U.a. haben hier die USA, Brasilien, Taiwan, Uruguay, Neuseeland, Korea, China, Japan und Mexiko Forderungen gestellt.

Die Forderungen von Taiwan und Brasilien beziehen sich auf alle sechs Subkategorien und Modi, folglich also auch auf Radio und Fernsehen. Dagegen verfolgen die Anträge der anderen Länder meist spezifischere Ziele und beziehen sich vor allem auf die Teilsektoren Filmherstellung und -vertrieb, Filmvorführung und auch Tonaufnahmen. So beziehen sich bspw. die Anträge von Uruguay, Neuseeland und China nur auf die beiden ersten Unterkategorien Filmherstellung und -vertrieb sowie Filmvorführung. Korea stellt Forderungen bzgl. Filmproduktion und -vertrieb sowie Tonaufzeichnung und Japan stellt Forderungen für Filmherstellung und -vertrieb, Filmvorführung und Tonaufzeichnung. Die Forderungen beziehen sich überwiegend auf alle vier Modi, und es handelt sich dabei um weitreichende Forderungen bzgl. des Marktzugangs und der Inländerbehandlung. China fordert, dass es ausländischen Anbietern erlaubt wird, Filme sowie Radio- und Fernsehsendungen in Zusammenarbeit mit den Produzenten in den Mitgliedstaaten zu produzieren. Außerdem fordert China u.a. auch für das Betreiben von Kinos, dass Joint Venture-Unternehmen mit ausländischer Mehrheitsbeteiligung zulässig sind. Auch Japan stellt konkrete Forderungen wie bspw. die Beseitigung von Sendequoten und diskriminierenden Subventionen.

### (4) Sektorspezifische Forderungen: Erholung, Kultur und Sport

Für diesen Teilsektor, in dem die EG bereits weitreichende Verpflichtungen eingegangen ist, liegen Forderungen von Japan, Brasilien, den USA, Neuseeland und Australien vor. Für Unterhaltungsdienstleistungen stellen Japan, Brasilien und die USA weitreichende Forderungen. Die USA verlangen für alle vier Modi, dass die EG für Marktzugang und Inländerbehandlung uneingeschränkt Verpflichtungen eingetht. Brasilien beschränkt dagegen diese Forderung auf Modi 1 und 4. Japan nimmt Modus 4 aus. Zudem fordert Japan eine Verdeutlichung der Ziele „diskriminierender Subventionen“, die sich Frankreich, Italien und Schweden für diesen Sektor vorbehalten.

Bzgl. Nachrichtenagenturen stellen nur die USA und Brasilien Forderungen. Während die USA hier wieder für alle vier Modi die Übernahme voller Verpflichtungen für Marktzugang und Inländerbehandlung fordern, beschränkt sich Brasilien auf Modus 4.

---

<sup>102</sup> Trade in Services: Conditional Offer from the EC and its Member States (hereinafter the EC), 29. April 2003.

Für Bibliotheken, Archive, Museen und andere kulturelle Dienstleistungen gibt es nur eine Forderung von Brasilien, das für alle vier Modi Marktzugang und Inländerbehandlung ohne Einschränkungen wünscht.

Die USA, Neuseeland, Brasilien, Japan und Australien stellen Forderungen für den Subsektor Sport und andere Erholungsdienstleistungen, für den die EG bereits weitreichende Verpflichtungen eingegangen ist. Die Forderungen betreffen vor allem Modus 4 sowie die Ausweitung der Zugeständnisse auf den gesamten Teilssektor „andere Erholungsdienstleistungen“, was sich vor allem auf die Ausnahme von Glücksspiel und Wetten bezieht.

#### **d) Sonstige Verhandlungspositionen und -vorschläge**

##### **(1) Allgemeine Positionen zu audiovisuellen Dienstleistungen**

Bislang haben erst drei Länder, nämlich die Schweiz, Brasilien und die USA, allgemeine Stellungnahmen zu ihrer Verhandlungsposition für den audiovisuellen Sektor vorgelegt. In den Stellungnahmen wird deutlich, dass alle drei Länder kulturelle Dienstleistungen nicht allein als Handelsgut betrachten, sondern deren kulturelle Aspekte zumindest verbal anerkennen. Wie auch die USA fordert Brasilien eine weitere Liberalisierung im audiovisuellen Sektor. Dabei betont Brasilien jedoch explizit seine Interessen als Entwicklungsland. Hierbei bezieht sich das Land auf Art. IV:1 GATS und fordert dem entsprechend, dass eine weitere Liberalisierung des audiovisuellen Sektors vor allem die Partizipation der Entwicklungsländer fördern solle.<sup>103</sup> Gleichzeitig spricht es sich jedoch dafür aus, handelsbeschränkende Mechanismen in schwachen Sektoren aufrecht zu erhalten und schlägt Kriterien für Anti-Dumping Maßnahmen vor, was sich wohl gegen die USA richtet und einen ungleichen Wettbewerb im audiovisuellen Sektor unterbinden soll.<sup>104</sup>

Die Schweiz stellt sich in der Auseinandersetzung um die Liberalisierung des audiovisuellen Sektors als Vermittler dar und schlägt eine spezielle Klausel zum Schutz kultureller Vielfalt<sup>105</sup> oder einen separaten Anhang<sup>106</sup> vor. Dagegen betonen die USA, dass die bewiesene Flexibilität des GATS und Art. XVI(a) GATS zum Schutz der öffentlichen Moral ausreichend den kulturellen Besonderheiten Rechnung tragen.<sup>107</sup>

##### **(2) Klassifizierungsfragen**

###### **(aa) Telekommunikation und audiovisuelle Dienstleistungen**

Angetrieben von technischen Innovationen wie der Digitalisierung sämtlicher Datenträger und ständig verbesserten Übertragungstechniken wachsen der Medien-, Telekommunikations- und Informationstechnologiesektor zusammen. Auch der audiovisuelle Sektor ist von diesem Veränderungsprozess betroffen. Übertragung des Fernsehens ist bereits via Internet über Telefonunternehmen möglich. So lassen sich bspw. digitale Video-Spiele oder elektronische Programmführer nicht eindeutig einem

---

<sup>103</sup> WTO: Communication from Brazil. Audiovisual Services, 09.07.1999, S/CSS/W/99.

<sup>104</sup> WTO: Communication from Brazil. Audiovisual Services, 09.07.1999, S/CSS/W/99, Para. 11.

<sup>105</sup> WTO: Communication from Switzerland. GATS 2000: Audio-visual services, 04.05.2001, S/CSS/W/74, Para. 11.

<sup>106</sup> Ebd., Para. 19.

<sup>107</sup> WTO: Communication from the United States. Audiovisual and Related Services, 18.12.2000, S/CSS/W/21, Para. 7 und 8.

dieser Sektoren zuordnen.<sup>108</sup> Woods und Smith argumentieren, dass es durch die zunehmende Digitalisierung der Medien schwieriger wird, zu entscheiden, wo Inhalte anfangen und wo Übertragung beginnt.<sup>109</sup>

Auch die USA berufen sich auf die Konvergenz der Sektoren Telekommunikation und audiovisuelle Medien und der sich entwickelnden Informationsgesellschaft, um auf die Notwendigkeit einer weiteren Liberalisierung hinzuweisen.<sup>110</sup> Sie schlagen deshalb eine Neuklassifizierung des audiovisuellen Sektors vor, der eine Reihe neuer z.B. digitaler Dienstleistungen enthält sowie auch solche Subsektoren umfasst, die auch in den Sektoren Telekommunikation und Vertrieb im GATS erscheinen.<sup>111</sup> Da die USA mit dem Ergebnis früherer GATS-Verhandlungen im audiovisuellen Bereich nicht zufrieden waren, versuchen sie über diese Neuklassifizierung Regelungen für andere Sektoren, d.h. auch den Stand der Liberalisierung, auf den audiovisuellen Bereich zu übertragen.<sup>112</sup> Dieses soll verhindern, dass sich WTO-Mitglieder, die Verpflichtungen im audiovisuellen Sektor kritisch gegenüber stehen, hinter der momentan recht vagen Definition des audiovisuellen Sektors „verstecken“ können.<sup>113</sup> Bei der EG stieß der Reklassifizierungsvorschlag der USA auf sofortige Ablehnung.<sup>114</sup>

Die unklare Abgrenzung des audiovisuellen Sektors vom Telekommunikationssektor könnte in Zukunft die faktische Ausnahmeregelung der EG im audiovisuellen Bereich untergraben. Denn im Telekommunikationssektor sind zahlreiche WTO-Mitglieder, u.a. die EG, weitreichende Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen.<sup>115</sup> Der stark regulierte Bereich der audiovisuellen Medien wird also zukünftig verstärkt unter Anpassungsdruck an den weitgehend liberalisierten Sektor der Telekommunikation geraten.<sup>116</sup>

## (bb) Der Sektor Erholung, Kultur und Sport und Kino

---

<sup>108</sup> Das WTO Sekretariat bemerkt hierzu in Audiovisual Services. Background Note by the Secretariat, S/C/W/40, S. 2: „Especially for the sub-category of Radio and television transmission services (CPC 7524), it sometimes becomes difficult to determine exactly the boundary between services classified under telecommunications and those classified under audiovisual services. As a general rule of thumb, however, it has become accepted that commitments involving programming content are classified under audiovisual services, while those purely involving the transmission of information are classified under telecommunications.“

<sup>109</sup> L. Woods/F. Smith, GATS and the audiovisual sector, Communications Law, Vol. 9, Nr. 1, S. 15 ff. (18).

<sup>110</sup> C. Pauwels/J. Loisen, Von GATT zu GATS und darüber hinaus, Media Perspektiven 10/2004, S. 489 ff. (493).

<sup>111</sup> Dazu zählt zum Beispiel der Betrieb von Kinos, der nach Ansicht der USA unter Unterhaltungsdienstleistungen fällt sowie der Vertrieb von Videofilmen für den privaten Gebrauch im Großhandel bzw. direkt an die Konsumenten, vgl. Communication from the United States. Audiovisual and Related Services, S/CSS/W/21, 18.12.2000.

<sup>112</sup> Ebd. 2004, 494f.

<sup>113</sup> D. Freedman, Trade versus Culture: An Evaluation of the Impact of Current GATS Negotiations on Audio-visual Industries, <http://isanet.org/noarchive/freedman.html>, download 28.12.2004.

<sup>114</sup> Nach D. Freedman, Trade versus Culture: An Evaluation of the Impact of Current GATS Negotiations on Audio-visual Industries, <http://isanet.org/noarchive/freedman.html>, download 28.12.2004.

<sup>115</sup> Insgesamt sind 89 Länder Verpflichtungen im Telekommunikationssektor eingegangen (WTO Council for Trade in Services – Telecommunications Services – Background Note by the Secretariat, S/C/W/74). Auch die EG ist im Vergleich zum audiovisuellen Sektor bei Telekommunikationsdienstleistungen weitreichende Verpflichtungen eingegangen.

<sup>116</sup> Vgl. S. Wunsch-Vincent, Outstanding WTO Issues and Deliverables with Respect to the Electronic Cross-border Trade of Digital Products, [http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Papers/Wunsch\\_WTO.pdf](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Papers/Wunsch_WTO.pdf), download 20.12.2004, S. 33 ff.

Auch im Bereich Erholung, Kultur und Sport versuchen die USA eine Neuklassifizierung durchzusetzen. In ihren Forderungen an die EG schlagen sie vor, Eigentum und Betrieb von Kinos in diesen Sektor zu integrieren. Aus den unvollständigen Dokumenten der Forderungen an die EG geht nicht exakt hervor, welchem Subsektor dies zuzuordnen ist. Der Vorschlag zur Reklassifizierung ist in jedem Fall von Relevanz, da die EG hier bereits Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen ist und die USA zudem weitere Forderungen stellen (s.o.). Der Vorschlag fügt sich in die Versuche der USA ein, durch Klassifizierung die zurückhaltende Position der EG bei audiovisuellen Dienstleistungen anzufechten. Mit der Integration des Eigentums und Betriebs von Kinos würde dieser Bereich aus dem stark geschützten Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen herausgenommen und einem bereits stark liberalisierten Bereich übertragen werden.

## **IV. Verhältnis des UNESCO-Übereinkommens über kulturelle Vielfalt zum GATS**

### ***1. Potentielle Konflikte zwischen UNESCO-Übereinkommen und GATS***

#### **a) Kategorien von völkerrechtlichen Konflikten**

Das Vorliegen eines Konfliktes zwischen völkervertraglichen Normen wird in der wissenschaftlichen Literatur nicht einheitlich definiert.<sup>117</sup> Einigkeit besteht lediglich insoweit, dass eine Konstellation, in der eine völkerrechtliche Regelung ein bestimmtes staatliches Verhalten verbietet, während eine andere Regel dieses Verhalten gebietet, einen echten Konflikt darstellt. So kann eine Regel gebieten, den Handel mit bestimmten Produkten zu unterbinden<sup>118</sup>, während eine andere Regel Importverbote oder andere Handelshemmnisse generell verbietet.<sup>119</sup> In einem solchen Fall kann ein Staat, der Mitglied beider Abkommen ist, nicht beide Pflichten gleichzeitig erfüllen. Sie sollen im Folgenden als Normkonflikte im engeren Sinne bezeichnet werden. Allerdings sind derartige Konstellationen eher die Ausnahme.

Häufiger sind Situationen, in denen ein Abkommen ein Verhalten verbietet, während ein anderes Abkommen dieses Verhalten ausdrücklich fordert bzw. erlaubt, ohne es im rechtstechnischen Sinne zu gebieten. In einem solchen Fall könnte der Staat dem einen Abkommen Folge leisten, ohne das andere zu verletzen. Allerdings würden die Rechte aus dem Abkommen, das ein Verhalten erlaubt, deutlich eingeschränkt. Es erscheint daher sinnvoll, auch diese Konstellationen mit in den Blick zu nehmen. Sie sollen im Folgenden als Normkonflikte im weiteren Sinne bezeichnet werden.

Noch nicht abschließend geklärt ist, ob diese Konstellation auch in der WTO-Rechtsprechung als Konflikt angesehen wird.<sup>120</sup> Jedenfalls scheint es nicht

---

<sup>117</sup> Für eine engen Konfliktbegriff *G. Marceau*, WTO Dispute Settlement and Human Rights, EJIL 2002, S. 753 ff.; weite Konfliktbegriffe vertreten *J. Pauwelyn*, The Role of Public International Law in the WTO, AJIL 2001, S. 535 ff. (551), *J. Neumann*, Die Koordination des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen, 2002, S. 60 ff., *W. Weiss/C. Herrmann*, Welthandelsrecht, 2003, Rn. 351 ff. Umfassend zum ganzen *J. Pauwelyn*, Conflict of norms in public international law, 2004, S. 178-188.

<sup>118</sup> Z.B. Sanktionen des UN-Sicherheitsrates nach Art. 39, 41 UN-Charta oder das Artenschutzabkommen CITES.

<sup>119</sup> Z.B. Art. XI GATT 1994.

<sup>120</sup> *J. Pauwelyn*, Conflict of norms in public international law, 2004, S. 189 ff.

ausgeschlossen, dass auch Konflikte im weiteren Sinne von den WTO-Streitschlichtungsorganen als solche angesehen werden können.

Schließlich sind aber auch Situationen mit zu betrachten, in denen zwei völkerrechtliche Verträge – unabhängig vom Vorliegen von Normkonflikten im engeren oder weiteren Sinne – konträre Politikziele und -instrumente erfordern. Diese Art von Konflikten tritt zumeist subtiler zu Tage und ist mit rechtlichen Kategorien schwerer zu charakterisieren bzw. zu lösen. Sie sollen als Programmkonflikte bezeichnet werden (Systemkonflikte/Wertungswidersprüche).<sup>121</sup>

## **b) Normkonflikte im engeren Sinne: Art. 14, 17 UNESCO-Konvention und Art. II GATS**

Insgesamt bestehen nur wenige Normkonflikte im engeren Sinne zwischen UNESCO-Übereinkommen und GATS. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass das UNESCO-Übereinkommen seinerseits soweit ersichtlich keine Verbote und nur wenige konkrete Gebote enthält, sondern vielmehr darauf abzielt, den Staaten allgemeine Leitlinien zur Bewahrung der kulturellen Vielfalt vorzugeben, deren konkrete Umsetzung in die Autonomie der Staaten fällt. Das Übereinkommen ist nicht in erster Linie auf eine Einschränkung und Disziplinierung staatlicher Politiken ausgerichtet, sondern darauf, bestimmte Politiken zu fordern, zu bestärken und ihnen Raum zu verschaffen.

Allerdings könnte das Verhältnis von Art. 14 und 17 UNESCO-Übereinkommen zu Art. II GATS (allgemeine Meistbegünstigung) als Normkonflikt im engeren Sinne angesehen werden.<sup>122</sup> Nach Art. 14 des UNESCO-Übereinkommens können die Vertragsparteien „den Abschluss von gemeinsamen Produktions- und Vertriebsabkommen für filmische und andere audiovisuelle Werke“<sup>123</sup> fördern. „Auf diese Weise erhalten ausländische Produktionen den gleichen Status wie nationale und können so leichter nationale Hilfe erhalten; dabei sollte den Entwicklungsländern und den Schwellenländern besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.“ Interpretiert man Art. 14 des UNESCO-Übereinkommens so, dass die Staaten verpflichtet sind, Kooperationsabkommen abzuschließen und bestimmte, aber nicht alle ausländischen Produktionen inländischen gleichzustellen, könnte hierunter eine Pflicht verstanden werden, diesen Produktionen eine Behandlung zu gewähren, die „günstiger“ ist als die, die anderen ausländischen Produktionen gewährt wird. Dies würde – ohne entsprechende Ausnahmen von Art. II GATS – zu einem Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip führen.

Eine ähnliche Sicht könnte bezüglich Art. 17 UNESCO-Übereinkommen begründet werden, der eine Präferenzbehandlung von Entwicklungsländern und am wenigsten entwickelten Ländern fordert. Da das GATS (Art. IV) keine Sonderkonditionen für Entwicklungsländer kennt, würde auch dies gegen Art. II GATS verstoßen.

In beiden Konstellationen müsste jedoch für das Vorliegen eines echten Konfliktes argumentiert werden, dass Art. 14 und 17 der UNESCO-Konvention jeweils zu den entsprechenden Präferenzen verpflichten, m.a.W., dass die Vertragsparteien gegen das Übereinkommen verstoßen, wenn sie keine derartigen Präferenzen gewähren. Der Wortlaut der beiden Vorschriften ist hier nicht eindeutig. In der englischen Originalfassung benutzen zwar beide das Wort „shall“, was auf eine echte Rechtspflicht hindeutet. Nach Art. 13 sind die Staaten jedoch nur zur Ermunterung

<sup>121</sup> J. Neumann, Die Koordination des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen, 2002, S. 63.

<sup>122</sup> Ähnlich S. von Schorlemer, Impulsreferat zum Zweiten Fachgespräch der bundesweiten Koalition, 22.10.2004.

<sup>123</sup> Zitiert wird die Arbeitsübersetzung der KMK.

von Präferenzabkommen („shall encourage“) und nach Art. 17 nur zu geeigneten Vorzugsbehandlungen verpflichtet („appropriate preferential treatment“).

Beide Konflikte ließen sich nicht durch entsprechende Einschränkungen in den Listen spezifischer Zugeständnisse entschärfen, da Art. II GATS eine allgemeine Verpflichtung ist. Nur, wenn bei Abschluss der Uruguay Runde Ausnahmen von Art. II GATS angemeldet wurden, kann ein Konflikt vermieden werden. In den laufenden Verhandlungen bestehen keine Möglichkeiten mehr, zusätzliche Ausnahmen von Art. II GATS anzumelden.

### **c) Normkonflikte im weiteren Sinne: Art. 6, 7 UNESCO-Übereinkommen und spezifische Zugeständnisse (Art. XVII GATS)**

Nach Art. 6.1 des UNESCO-Übereinkommens „leitet jeder Vertragsstaat insbesondere regulatorische und finanzielle Maßnahmen ein, die darauf abzielen, die Vielfalt kulturellen Ausdrucks auf seinem Staatsgebiet zu schützen und zu fördern [...]“. Vor allem die in Art. 6.2(a) genannten Maßnahmen könnten mit dem Prinzip der Inländerbehandlung in Konflikt geraten, da dieser eine bevorzugte Behandlung der inländischen Kultur ermöglicht. Art. 6.2(a) betrifft „Maßnahmen, die in geeigneter Weise unter allen Gütern, die auf ihrem Staatsgebiet zur Verfügung stehen, Raum für innerstaatliche kulturelle Güter und Dienstleistungen reservieren, um Möglichkeiten für ihre Herstellung, ihren Absatz, ihre Verbreitung und ihren Gebrauch sicherzustellen und ggf. Bestimmungen im Hinblick auf die für diese Güter und Dienstleistungen zu verwendende Sprache festzulegen“. Sollte ein Staat also in Ausübung der in dieser Vorschrift genannten Rechte bestimmte Quoten für inländische kulturelle Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer festlegen, und gleichzeitig aufgrund spezifischer Zugeständnisse nach Art. XVII GATS (Inländerbehandlung) verpflichtet sein, bestünde hier ein echter Normenkonflikt.<sup>124</sup>

Ob ähnliches für Art. 7.1(a) des UNESCO-Übereinkommens gilt, ist fraglich. Nach dieser Vorschrift sind die Vertragsstaaten verpflichtet, allen Einzelpersonen auf ihrem Staatsgebiet die Möglichkeit zu bieten, „ihre eigenen kulturellen Ausdrucksformen, Güter und Dienstleistungen zu schaffen, herzustellen, zu verbreiten und weiterzugeben und Zugang zu ihnen zu erhalten unter Beachtung der besonderen Umstände und Bedürfnisse der verschiedenen sozialen Gruppen, insbesondere der Minderheiten und indigenen Völker“. Ob die Pflicht zur bevorzugten Behandlung der kulturellen Dienstleistungen von Minderheiten und indigenen Völker als Verletzung des Prinzips der Inländerbehandlung nach Art. XVII GATS angesehen werden kann, ist noch zu klären.<sup>125</sup>

Ein weiteres Konfliktfeld könnte sich ergeben, wenn im Rahmen des GATS Disziplinen für Beihilfen ausgehandelt werden, nach denen Beihilfen nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind. Nach Art.6.2(c) des UNESCO-Übereinkommens können die Vertragsparteien öffentliche finanzielle Hilfen gewähren. Sollten aufgrund zukünftiger GATS-Disziplinen – ähnlich dem für den Warenhandel geltenden WTO-Übereinkommen über Subventionen und Gegenmaßnahmen – Exportbeihilfen verboten sein und andere Beihilfen u.U. mit Gegenmaßnahmen angreifbar sein, könnten Hilfen nach Art. 6.2(c) ebenfalls gegen GATS verstoßen. Da jedoch – wie oben ausgeführt – noch kein Ende und Ergebnis der Verhandlungen über Subventionen im GATS in Sicht ist, soll auf diesen potentiellen Konflikt nicht weiter eingegangen werden.

---

<sup>124</sup> Ähnlich *S. von Schorlemer*, a.a.O. Siehe auch oben III.2.e).

<sup>125</sup> Oben III.2.e).

## **d) Programmkonflikt**

Schließlich besteht auch ein Programmkonflikt zwischen dem UNESCO-Übereinkommen und dem GATS. Dieser besteht im Wesentlichen darin, dass das UNESCO-Übereinkommen den eingangs bereits erwähnten Doppelcharakter von kulturellen Dienstleistungen als Wirtschafts- und Kulturgut berücksichtigt und daher einerseits zwar die Bedeutung des (auch wirtschaftlichen) Austausches von kulturellen Dienstleistungen betont, andererseits aber auch deutlich macht, dass Kultur vor zu starkem ausländischen Einfluss geschützt werden muss. Diese Ambivalenz kommt in den letzten beiden Erwägungsgründen des UNESCO-Übereinkommens deutlich zum Ausdruck.<sup>126</sup>

Dem gegenüber ist das GATS primär auf die Erleichterung und Liberalisierung des Handels gerichtet. Zwar anerkennt das GATS ausweislich seiner Präambel das Recht der WTO-Mitglieder Dienstleistungen zu regulieren. Das GATS selbst bezweckt jedoch gerade nicht die Regulierung von Dienstleistungen, sondern deren Handelsliberalisierung. Regulierung wird im Wesentlichen als Ausnahme angesehen.

## **2. Kollisionsregeln**

### **a) Allgemeine Kollisionsregeln im Völkerrecht**

Die allgemeinen völkervertragsrechtlichen Kollisionsregeln eignen sich nur begrenzt zur Lösung der oben erwähnten Konflikte. Art. 30 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK), der auf aufeinander folgende Verträge über denselben Gegenstand Anwendung findet, enthält zwar ein detailliertes Geflecht zur Regelung von Konflikten. Die praktische Bedeutung dieser Regeln wird aber dadurch beschränkt, dass Art. 30 nur für Verträge gilt, die den gleichen Gegenstand betreffen, was bei dem UNESCO-Übereinkommen und dem GATS nicht der Fall ist.<sup>127</sup> Auch weitere allgemeine Regeln, wie die *lex specialis* Regel, dürften auf das Verhältnis UNESCO-Übereinkommen zum GATS keine Anwendung finden.

### **b) Spezielle Regelungen (Art. 19 UNESCO-Übereinkommen)**

Aufgrund der geringen praktischen Wirksamkeit allgemeiner Kollisionsregeln vereinbaren die Vertragsparteien häufig spezielle Konfliktregeln. Ein typisches Beispiel ist Art. 103 der UN-Charta, der den Vorrang der UN-Charta vor allen anderen Verträgen vorsieht. Dem entspricht, dass Art. XX(c) GATT und Art. XIVbis:1(c) GATS Verpflichtungen der Mitglieder aufgrund von Beschlüssen des UN-Sicherheitsrates Vorrang vor WTO-Verpflichtungen einräumen. Derartige Hierarchieanordnungen sind jedoch im Verhältnis von verschiedenen vertraglichen Regimen zueinander eher selten.<sup>128</sup>

Der vorliegende Entwurf des UNESCO-Übereinkommens sieht eine spezielle Klausel vor, die das Verhältnis des Übereinkommens zu anderen völkerrechtlichen Verträgen

---

<sup>126</sup> „Ist überzeugt, dass kulturelle Güter und Dienstleistungen gleichzeitig wirtschaftliche und kulturelle Aspekte haben, und dass sie, da sie Identitäten, Wertvorstellungen und Bedeutungen übertragen, nicht wie normale Handelsware oder Konsumgüter behandelt werden dürfen,

Stellt fest, dass die Globalisierungsprozesse, die durch die rasche Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien erleichtert wurden, auch wenn sie bisher unbekannte Bedingungen für eine verstärkte Interaktion zwischen Kulturen schaffen, dennoch gleichzeitig eine Bedrohung der Vielfalt darstellen und zu einer Verarmung kultureller Ausdrucksformen führen können.“

<sup>127</sup> Allgemein *W. Heintschel von Heinegg*, in: K. Ipsen, Völkerrecht, § 12 Rn. 21.

<sup>128</sup> Hierarchieordnungen innerhalb eines Vertragsregimes finden sich etwa in Art. XVI:3 WTO-Übereinkommen und der allgemeinen Auslegungsregel zu Anhang 1A.

regeln soll. Für diese Klauseln existieren zwei unterschiedliche Vorschläge, die beide im Wesentlichen auf das Prinzip der Konfliktvermeidung abstellen.<sup>129</sup> Die in beiden Varianten verwandte Aussage, dass Rechte und Pflichten aus einem Abkommen nicht die Rechte und Pflichten aus anderen berühren können, beschreibt zwar das Prinzip der Konfliktvermeidung, enthält jedoch keine Aussage darüber, wie in einem dennoch auftretenden Konflikt zu verfahren ist.

Hierauf wird in den Optionen A von Art. 19 nur partiell, in Option B gar nicht eingegangen. Nach Option A setzen sich internationale Verträge über geistiges Eigentum gegenüber der UNESCO-Konvention durch. Die UNESCO-Konvention setzt sich dagegen durch, wenn die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen ernsthaft gefährdet ist. Damit ist allerdings immer noch offen, welcher Vertrag sich durchsetzt, wenn weder geistiges Eigentum betroffen ist noch die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen ernsthaft bedroht wird. Ebenso ist unklar, wann die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksform ernsthaft gefährdet ist. U.U. bietet es sich an, hier an das Verfahren nach Art. 8 des UNESCO-Übereinkommens anzuknüpfen.<sup>130</sup>

Selbst wenn es gelänge, beide Fragen zufrieden stellend zu klären, bleibt letztlich offen, wie die Konfliktregeln in der Praxis abgewandt werden würden. Dies hängt damit zusammen, dass die UNESCO-Konvention und das GATS von unterschiedlichen Streitschlichtungsorganen interpretiert und angewandt werden können. Konkret stellt sich die Frage, wie ein WTO-Panel verfahren würde, wenn es über eine GATS-Verletzung zu entscheiden hätte, die mit der UNESCO-Konvention gerechtfertigt würde. Diese Frage stellt sich auch mit Blick auf das Verhältnis anderer völkerrechtlicher Abkommen zu WTO-Recht und ist insbesondere für multilaterale Umweltabkommen und internationale Menschenrechtspakte schon diskutiert, allerdings noch nicht praktisch entschieden worden.<sup>131</sup>

### **c) Berücksichtigung des UNESCO-Übereinkommens im Rahmen der Streitschlichtung der WTO**

Grundsätzlich gilt, dass die WTO-Streitschlichtungsorgane Entscheidungen auf der Grundlage des WTO-Rechts treffen. Dies ergibt sich aus Art. 1 und 11 des DSU. Ein WTO-Panel befindet also nur darüber, ob eine staatliche Maßnahme WTO-Recht verletzt und nicht darüber, ob diese Maßnahme mit einem anderen völkerrechtlichen Übereinkommen übereinstimmt. Insofern ist das vor den WTO-Organen „anwendbare Recht“ auf das WTO-Recht beschränkt. Allerdings haben WTO-Streitschlichtungsorgane immer wieder andere spezielle und allgemeine völkerrechtliche Normen herangezogen. Insofern wird in der Literatur zu Recht betont, dass das WTO-System kein geschlossenes System ist.<sup>132</sup>

Methodisch und formal korrekt gelingt dies aber nur dadurch, dass andere völkerrechtliche Regeln zur Interpretation des WTO-Rechts herangezogen werden. Soweit das WTO-Recht nicht ausdrücklich auf andere Regeln verweist, ist diese

---

<sup>129</sup> In diesem Kontext ist ergänzend Art. 13 zu erwähnen, der einen Koordinierungsmechanismus vorsieht, der bereits im Vorfeld von Kollisionen zur Konfliktvermeidung oder -minimierung genutzt werden könnte.

<sup>130</sup> So wohl auch *S. von Schorlemer*, a.a.O.

<sup>131</sup> *J. Pauwelyn*, The Role of Public International Law in the WTO, *AJIL* 2001, S. 535 ff.; *G. Marceau*, A Call for Coherence in International Law, *JWT* 1999, S. 87 ff.; *D. Palmeter/P. C. Mavroidis*, The WTO Legal System, *AJIL* 1998, S. 389 ff.; *J. Neumann*, Die Koordination des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen, 2002, *passim*.

<sup>132</sup> *G. Marceau*, A Call for Coherence in International Law, *JWT* 1999, S. 87 ff. (105 ff.); *L. Bartels*, Applicable Law in WTO Dispute Settlement Proceedings, *JWT* 2001, S. 499.

Heranziehung anderer Regeln durch Art. 31 Abs. 3(c) WVRK, der über Art. 3.2 DSU in der WTO-Streitschlichtung Anwendung findet, gerechtfertigt. Allerdings ist die Heranziehung anderer völkerrechtlicher Regeln auch auf die Interpretation bestehenden WTO-Rechts beschränkt: Nur, wenn eine interpretationsfähige und -bedürftige Regel des WTO-Rechts existiert, kann auf andere völkerrechtliche Verträge zurückgegriffen werden.

Wenn es keine interpretationsfähige Norm des WTO-Rechts gibt oder wenn sich ein Normkonflikt auch durch Interpretation nicht lösen lässt, setzt sich das WTO-Recht praktisch durch, weil die WTO-Streitschlichtungsorgane berufen sind, dieses anzuwenden.

Bezogen auf den konkreten Fall des Verhältnisses der UNESCO-Konvention zum GATS erscheint fraglich, ob eine Situation eintreten könnte, in der die Regeln des UNESCO-Übereinkommens zur Interpretation des GATS herangezogen werden können. Damit stellt sich die Frage nach Veränderungen oder Ergänzungen der bestehenden Verträge

### ***3. Veränderungen und Ergänzungen des GATS bzw. des UNESCO-Übereinkommens zur Lösung von Konflikten***

Zur Vermeidung und Lösung von Normkonflikten zwischen GATS und UNESCO-Übereinkommen sind zunächst Änderungen und Ergänzungen des GATS denkbar: So könnte Art. XIV GATS durch eine Klausel ergänzt werden, die ähnlich wie Art. XX(f) GATT auf den Schutz der Kultur abstellt. Dieser Vorschlag konnte jedoch schon in der Uruguay Runde nicht verwirklicht werden.<sup>133</sup> Denkbar wäre auch ein Sonderregime für kulturelle Dienstleistungen in Form eines Protokolls oder Annexes zum GATS. Die Schweiz hat bereits im Jahre 2001 auf diese Möglichkeit hingewiesen.<sup>134</sup> Dieser Vorschlag scheint jedoch in der aktuellen „request“ und „offer“-Phase der GATS Verhandlungen wieder in Vergessenheit zu geraten zu sein. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass umfassendere Änderungen des GATS-Regimes gegenwärtig nicht auf der Tagesordnung stehen.

Realistischer sind daher u.U. Möglichkeiten, die den Rahmen des GATS unberührt lassen und sich die bestehenden Mechanismen zu nutze machen.

Eine denkbare Variante wäre ein *Reference Paper* zu kultureller Vielfalt, das die Staaten, die sich zu Marktzugang und Inländerbehandlung verpflichten, in die Liste ihrer spezifischen Zugeständnisse nach Art. XVIII GATS aufnehmen könnten.<sup>135</sup> Ein solches *Reference Paper* könnte entweder pauschal auf die UNESCO-Konvention verweisen oder einzelne Elemente übernehmen. So könnte sichergestellt werden, dass die spezifischen Zugeständnisse die Verpflichtungen der UNESCO-Konvention nicht vereiteln. Allerdings würden damit nur potentielle Konflikte zwischen dem UNESCO-Übereinkommen und spezifischen Zugeständnissen, nicht aber zwischen dem Übereinkommen und allgemeinen Pflichten (Meistbegünstigung) entschärft.

---

<sup>133</sup> M. König, Was bringt eine neue GATS-Runde für die audiovisuellen Medien?, ZUM 2002, 271 ff. (272); S. Cahn/D. Schimmel, The Cultural Exception: Does it Exist in GATT and GATS Frameworks?, Cardozo Arts & Entertainment Law Journal 1997, 281 ff. (296 f.).

<sup>134</sup> WTO: Communication from Switzerland. GATS 2000: Audio-visual services, 04.05.2001, S/CSS/W/74.

<sup>135</sup> Vgl. dazu C.-B. Graber, Handel und Kultur im Audiovisionsrecht der WTO, 2003, S. 334 ff., der ein Reference Paper im AV-Bereich, insbesondere zur Absicherung des öffentlichen Rundfunks vorschlägt.

Für die Lösung eines solchen Konfliktes bietet sich ein *waiver*, d.h. eine Aussetzung von WTO-Rechten für bestimmte Situationen, an (Art. IX:3 WTO-Satzung).<sup>136</sup> Der *waiver* könnte wiederum generell auf das UNESCO-Übereinkommen verweisen, oder z.B. nur die mögliche Verletzung von Art. II GATS durch gemeinsame Produktionen nach Art. 14 UNESCO-Übereinkommen bzw. die Präferenzbehandlung von Entwicklungsländern nach Art. 17 UNESCO-Übereinkommen erfassen. Ein *waiver* bedarf zwar mindestens drei Viertel der Stimmen im Allgemeinen Rat. Man könnte jedoch die Verpflichtung nach Art. 13 UNESCO-Übereinkommen heranziehen um zu begründen, dass die Vertragsparteien des Übereinkommens, die zugleich WTO-Mitglieder sind, verpflichtet sind, auf einen *waiver* hinzuarbeiten.

Schließlich sind im Rahmen der laufenden Verhandlungen zu Disziplinen für innerstaatliche Regulierung (Art. VI:4 GATS) und über Subventionen, Schutzmaßnahmen und öffentliche Beschaffung die Ziele und Instrumente des UNESCO-Übereinkommens zu berücksichtigen.<sup>137</sup> Insbesondere mit Blick auf Schutzmaßnahmen, könnte eine ernsthafte Gefährdung der kulturellen Vielfalt als Auslöser für Schutzmaßnahmen vorgesehen werden. Um sicherzustellen, dass in einem solchen Fall nicht ein WTO-Panel über das Vorliegen einer ernsthaften Gefährdungslage entscheidet, könnte entweder zukünftige GATS-Regeln über Schutzmaßnahmen oder das UNESCO-Übereinkommen selbst vorsehen, dass der Zwischenstaatliche Ausschuss verbindlich entscheidet, wann eine ernsthafte Gefährdung vorliegt. Alternativ könnte die Feststellung auch in die Autonomie der Mitleidstaaten gestellt werden.

## V. Streitschlichtung

### ***1. Kulturrelevante Streitschlichtungsverfahren in der WTO mit GATS-Bezug***

#### **a) Canada – Periodicals**

##### (1) Verfahrensgegenstand und Ergebnis im Überblick

Der für die Kulturpolitik wichtigste Streit im Rahmen der WTO war bisher der Fall Canada – Periodicals (1997).<sup>138</sup> Er betraf Maßnahmen, mit denen Kanada seine nationale Zeitschriftenindustrie als Instrument zur Förderung kanadischer Kultur schützen wollte. Der Fall warf insbesondere die Frage auf, welche Bedeutung der Kultur im Rahmen des WTO-Systems zukommt, wo ihre Grenzen liegen, welche Arten von Kultursubventionen möglich sind und wie das Verhältnis zwischen GATT und GATS zu verstehen ist.

Konkret ging es bei dem Streit um drei Vorschriften aus dem kanadischen Zoll-, Steuer- und Subventionsrecht. Die erste Vorschrift untersagte u.a. den Import von ausländischen Zeitschriften, die sich zwar im Werbe-, nicht jedoch im Redaktionsteil direkt an den kanadischen Markt wandten. Die zweite Vorschrift betraf einen besonderen Steuersatz, der auf so genannte „split-run editions“ erhoben wurde. Darunter sind Zeitschriften zu verstehen, die in Kanada vertrieben werden, deren

---

<sup>136</sup> M. J. Hahn, Eine kulturelle Bereichsausnahme im Recht der WTO?, ZaöRV 1996, S. 315 ff. (345).

<sup>137</sup> Dazu oben II.2.

<sup>138</sup> Canada – Certain Measures Concerning Periodicals, WT/DS31, Report of the Appellate Body adopted on 30 July 1997.

redaktioneller Teil zu mehr als 20% mit dem übereinstimmt, was auch in nicht in Kanada vertriebenen Ausgaben der gleichen Zeitschrift enthalten ist, und die Werbung enthalten, die nicht in identischer Form auch in sämtlichen anderen Ausgaben der Zeitschrift erscheint. Die dritte Vorschrift betraf unterschiedliche Portogebühren für die Zustellung von kanadischen und ausländischen Publikationen, wobei nur die kanadischen Zeitschriften die günstigsten, sog. „funded rates“ in Anspruch nehmen konnten. Diese niedrigen Tarife wurden durch ein Programm des Department of Canadian Heritage ermöglicht, das der Post zu diesem Zwecke Gelder zur Verfügung stellte.

Das von den USA angestrebte Verfahren, das im Juli 1997 abgeschlossen wurde, fand sowohl auf Panel- als auch auf Appellate Body-Ebene statt. Beide Instanzen sahen in dem Importverbot einen Verstoß gegen Art. XI GATT (Verbot mengenmäßiger Beschränkungen), der nicht durch Art. XX(d) GATT gerechtfertigt ist und in dem besonderen Steuersatz auf „split-run editions“ sowie den niedrigeren Portogebühren für kanadische Publikationen einen Widerspruch zu Art. III GATT (Inländerbehandlung), der ebenfalls nicht gerechtfertigt werden konnte. Damit wurde im Ergebnis sämtlichen Klagegründen der USA stattgegeben. Diese Ergebnisse wurden teilweise sehr kritisiert, da man sich kulturellen Werten gegenüber als unsensibel erwiesen habe.<sup>139</sup>

## (2) Die wichtigsten Probleme im Einzelnen

### (aa) Verhältnis von GATT zu GATS

Kanada hatte geltend gemacht, dass die umstrittenen Steuervorschriften eine Maßnahme seien, die als Regulierung von Werbemöglichkeiten in „split-run editions“ den Dienstleistungshandel und damit das GATS beträfen. Vorschriften des GATT seien in diesem Zusammenhang nicht einschlägig.<sup>140</sup> Der Appellate Body erklärte dagegen, dass die umstrittene Steuer pro Exemplar der jeweiligen Zeitschrift erhoben werde und damit nach ihrer Struktur und Ausrichtung den Warenhandel betreffe. Mit dem Inkrafttreten des GATS habe der Anwendungsbereich des GATT nicht eingeschränkt werden sollen. Darüber hinaus legten beide Abkommen nahe, dass sie nebeneinander anwendbar seien und keines das andere ausschließe.<sup>141</sup>

### (bb) Rechtfertigung von Maßnahmen zur Unterstützung kultureller Zwecke nach Art. XX(d) GATT

Kanada bestritt nicht, dass der Tariff Code 9958, aufgrund dessen der Import bestimmter ausländischer Zeitschriften untersagt war, einen Verstoß gegen Art. XI GATT darstellte. Er sei, so wurde argumentiert, jedoch nach Art. XX(d) GATT gerechtfertigt.<sup>142</sup> Danach sind den Vertragsparteien Maßnahmen gestattet, die zur Anwendung von bestimmten Gesetzen erforderlich sind.

Kanada unterstrich die große kulturelle Bedeutung der Printmedien und nannte eine Vorschrift aus dem Einkommensteuerrecht, die zu diesem Zwecke gewisse Ermäßigungen für an den kanadischen Markt gerichtete Werbung in kanadischen Medien vorsah. Durch die große Konkurrenz ausländischer Zeitschriften und den damit einhergehenden Verdrängungswettbewerb werde einheimischen Produzenten

<sup>139</sup> Vgl. *A. Herold*, Öffentliche Filmförderung in Europa im Rahmen der WTO, IRIS plus No. 6 (2003), S. 2.

<sup>140</sup> Canada – Periodicals, AB Report, S. 3.

<sup>141</sup> Canada – Periodicals, AB Report, S. 17 ff.

<sup>142</sup> Canada – Periodicals, Panel Report, Para. 3.2 ff.

jedoch die Möglichkeit genommen, diese Vergünstigungen in Anspruch zu nehmen. Das Importverbot gewisser ausländischer Zeitschriften sei folglich erforderlich, um den Bestimmungen des Einkommensteuerrechts Wirkung zu verschaffen.<sup>143</sup>

Das Panel teilte diese Auffassung nicht. Es erklärte, das Importverbot verfolge lediglich das selbe Ziel wie die angeführte Einkommensteuervorschrift, was etwas anderes sei als die konkrete Durchsetzung dieser Bestimmung. Eine Rechtfertigung nach Art. XX(d) GATT komme daher nicht in Betracht.<sup>144</sup>

#### (cc) Subventionen für kulturelle Zwecke

Kanada stellte der Post über das Department of Canadian Heritage Gelder zur Verfügung, um kanadischen Zeitschriften geringere Portokosten zu ermöglichen. Darüber, dass es sich bei diesen Geldern um Subventionen handelte, waren sich die Parteien einig. Allerdings entschied der Appellate Body im Gegensatz zum Panel, dass diese Subventionen nicht nach Art. III:8(b) GATT zulässig waren.<sup>145</sup>

Art. III:8(b) GATT erlaubt nur solche Subventionen, die „inländischen Erzeugern“ gewährt werden. Da die besagten Gelder nicht an die Begünstigten direkt gezahlt wurden, sondern der Post zufließen, die ihnen daraufhin bestimmte Vergünstigungen gewähren konnte, war umstritten, ob diese Voraussetzung erfüllt war. Kanada machte geltend, dass es nicht darauf ankomme, in welcher Form die Subventionen ausgezahlt würden, sondern ob sie von staatlicher Seite und zu Gunsten einheimischer Produzenten erfolgten. Eine Auszahlung direkt an die Begünstigten sei nicht nötig; eine solch ineffektive Vorgehensweise könne auch nicht verlangt werden.<sup>146</sup> Die USA vertraten dagegen die Ansicht, dass nur direkte Zahlungen von der Ausnahmevorschrift des Art. III:8(b) GATT umfasst seien.<sup>147</sup> Auch der Appellate Body folgte dieser Auffassung. Er begründete dies mit dem Wortlaut, Zusammenhang und Zweck der Vorschrift. Ziel seien Transparenz und Schutz vor missbräuchlicher Verwendung, was nur durch eine sehr enge Auslegung des Art. III:8(b) GATT erreicht werden könne. Subventionen müssten folglich direkt an den Begünstigten erfolgen.<sup>148</sup>

#### (dd) Verstoß gegen Art. III:2 GATT

Der Appellate Body diskutierte ausführlich, ob bei Art. III:2 GATT der erste oder zweite Satz einschlägig sei.<sup>149</sup> Der Unterschied zwischen den beiden Sätzen besteht darin, dass nach Satz 1 nur gleichartige ausländische Waren nicht diskriminiert werden dürfen. Nach Satz 2 jedoch dürfen auch nicht-gleichartige, jedoch austauschbare und in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehende Waren nicht in einer die inländischen Produkte bevorzugenden Weise behandelt werden.

Kanada machte geltend, dass die unterschiedlich besteuerten kanadischen Zeitschriften und die importierten „split-run editions“ (ausländische Zeitschriften, die in erster Linie in Bezug auf die Werbung dem kanadischen Markt angepasst wurden) keine „gleichartigen“ Waren im Sinne des Art. III:2, S. 1 GATT seien. Für die Bestimmung der Gleichartigkeit sei bei Zeitschriften der kulturelle Wert und geistige

---

<sup>143</sup> Canada – Periodicals, Panel Report, Para. 3.8, 3.16 ff.

<sup>144</sup> Canada – Periodicals, Panel Report, Para. 6.1.

<sup>145</sup> Canada – Periodicals, AB Report, S. 37 f.

<sup>146</sup> Canada – Periodicals, AB Report, S. 7 ff.

<sup>147</sup> Canada – Periodicals, AB Report, S. 9 ff.

<sup>148</sup> Canada – Periodicals, AB Report, S. 34 ff.

<sup>149</sup> Canada – Periodicals, AB Report, S. 21 ff.

Inhalt ausschlaggebend. Im vorliegenden Fall könne von einer Gleichartigkeit in diesem Sinne nicht die Rede sein.<sup>150</sup>

Das Panel verglich die kanadische und die US-Ausgabe einer bestimmten Zeitschrift miteinander und kam zu der Gleichartigkeit der Produkte. Daraus schloss es auf die Anwendbarkeit von Art. III:2, S.1 GATT.<sup>151</sup> Diesem Vorgehen widersprach der Appellate Body. Er kritisierte, dass das Panel bei seinem Vergleich lediglich eine – noch dazu nicht für den Fall relevante – Zeitschrift untersucht habe. Als nur für die Überprüfung von Rechtsfragen zuständige Revisionsinstanz konnte der Appellate Body die versäumten Vergleiche allerdings nicht mehr nachholen. Er verlegte seine Prüfung daher auf Satz 2 des Art. III:2 GATT und fragte nach der Austauschbarkeit der von dem Streit betroffenen Zeitschriften, und ob sie miteinander im Wettbewerb stehen. Während er diesbezüglich der redaktionellen Komponente verneinte, bejahte er ein solches Wettbewerbsverhältnis in Bezug auf die Funktion von Zeitschriften als Werbeträger. Trotz dieser Einschränkungen kam der Appellate Body damit zu einer Anwendbarkeit von Art. III:2, S.2 GATT.<sup>152</sup>

## **b) US – Internet Gambling**

In diesem Streit ging es um Online-Glücksspiel, das von Antigua und Barbuda (im Folgenden: Antigua) aus unter anderem in den USA angeboten wurde und aufgrund verschiedener Vorschriften in den USA verboten war.<sup>153</sup> Ein auf Antrag von Antigua eingerichtetes Panel entschied im November 2004 weitestgehend für Antigua. Die USA haben gegen diese Entscheidung Revision eingelegt. Mit einer Entscheidung ist Mitte 2005 zu rechnen. Ökonomischer Hintergrund des Streites ist neben dem Interesse Antiguanas an seiner (für ein Land seiner Größe beträchtliche) Glücksspiel-Branche<sup>154</sup>, auch das Interesse US-amerikanischer und internationaler Glücksspielanbieter an der Öffnung des US-amerikanischen Marktes<sup>155</sup>.

### **(1) Verfahrensgegenstand und Ergebnis im Überblick**

Das so genannte „remote gambling“, bei dem Spieler und Anbieter sich nicht am selben Ort befinden, ist aufgrund zahlreicher föderaler und bundesstaatlicher Vorschriften in den USA weitgehend verboten. Die USA, die Glücksspiel ansonsten durchaus zulassen, begründeten dies damit, dass durch die speziellen Verhältnisse beim „remote gambling“ besondere Gefahren durch Geldwäsche, organisierte Kriminalität oder die eigentlich verbotene Teilnahme von Jugendlichen drohten<sup>156</sup>. Glücksspiel dürfe daher im Gegensatz zu anderen Dienstleistungen nur an bestimmten Orten und unter der Beachtung strenger Vorschriften stattfinden.<sup>157</sup> Dies gelte für in- und ausländische Anbieter gleichermaßen.<sup>158</sup>

---

<sup>150</sup> Canada – Periodicals, Panel Report, Para. 3.61 ff.

<sup>151</sup> Canada – Periodicals, Panel Report, Para. 5.25 f.

<sup>152</sup> Canada – Periodicals, AB Report, S. 26 ff.

<sup>153</sup> *United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, Report of the Panel, 10 November 2004, WT/DS285/R

<sup>154</sup> US – Gambling and Betting Services, Panel Report, Para. 3.5.

<sup>155</sup> *E. Gould*: The GATS US – Gambling Decision, CCPA Briefing Paper Vol. 5 (2004), No. 4, S. 1 (1); *M. Krajewski*, Disciplining Governments (paper presented at the BISA 2004 Conference), S. 20.

<sup>156</sup> US – Gambling and Betting Services, Panel Report, Paras. 3.15-3.20, Para 6.479.

<sup>157</sup> US – Gambling and Betting Services, Panel Report, Para. 3.20.

<sup>158</sup> US – Gambling and Betting Services, Panel Report, Para. 3.20.

Antigua dagegen behauptete, dass mit den amerikanischen Verboten ausländische Anbieter von dem US-Markt ausgeschlossen würden, was gegen die spezifischen GATS-Zugeständnisse der USA im Unterhaltungssektor verstoße.<sup>159</sup>

Das Panel kam zu folgenden Ergebnissen: Die Liste spezifischer Zugeständnisse der USA umfasst Glücksspiel. Eine Reihe der angegriffenen Maßnahmen führen zu einer „Nullquote“ in Bezug auf grenzüberschreitende Dienstleistungen (Modus 1) im Online-Glücksspiel und verstoßen damit gegen Art. XVI:1 und XVI:2 GATS (Marktzugang). Die umstrittenen Maßnahmen haben zwar den von Art. XIV(a) GATS als legitim anerkannten Zweck, „die öffentliche Moral oder die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten“, sie sind dazu jedoch nicht im Sinne dieser Vorschrift „erforderlich“. Ebenso wenig sind sie erforderlich, nach Art. XIV(c) GATS „die Einhaltung von Gesetzen oder sonstigen Vorschriften zu gewährleisten“.

## (2) Die wichtigsten Probleme im Einzelnen

### (aa) Gegenstand des Verfahrens

Eine erste Hürde stellte die Frage dar, welche Maßnahmen Gegenstand des Verfahrens werden konnten. Antigua hatte sowohl gerügt, dass die amerikanischen Vorschriften auf ein absolutes Verbot des Online-Glücksspiels hinausliefen, als auch in verschiedenen Verfahrensabschnitten unterschiedliche einzelne Rechtsakte und Handlungen der USA angegriffen. Das Panel entschied, dass nur einzelne, genau bezeichnete Rechtsakte verbunden mit einer ausreichenden Begründung ihrer behaupteten Rechtswidrigkeit als Verfahrensgegenstand in Betracht kommen.<sup>160</sup> Das Panel war jedoch recht großzügig in der Handhabung dieser Kriterien, möglicherweise, weil der Streit interessante Rechtsfragen aufwies und einer der ersten war, die allein zum GATS entschieden wurden.

### (bb) Verpflichtung der USA in Bezug auf Glücksspiel

Die USA hatten in ihrer Liste spezifischer Verpflichtungen unter anderem „Other Recreational Services (except sporting)“ angegeben und dieses Gebiet keinerlei Einschränkungen unterworfen. Antigua entnahm dem, dass die USA ausländischen Anbietern auch für Dienstleistungen im Bereich von Glücksspiel und Wetten uneingeschränkten Marktzugang zu gewähren hatten. Die USA bestritten dies. Ihrer Ansicht nach waren Glücksspiel und Wetten unter den von der umstrittenen Verpflichtung ausgenommenen Bereich „sporting“ zu fassen bzw. unterfielen erst gar nicht der Rubrik „Other Recreational Services“. <sup>161</sup> Durch Auslegung anderer, von ihm zuvor als Interpretationshilfe zu solchen Verpflichtungen für zulässig erklärter WTO-Dokumente<sup>162</sup> kam das Panel jedoch zu einem anderen Ergebnis. Hier sei nicht der von den USA gewollte Sinn, sondern der objektive Wortlaut der Verpflichtungen ausschlaggebend.<sup>163</sup> Danach aber sei die spezifische Verpflichtung der USA so zu verstehen, dass sie auch Glücksspiel und Wetten umfasse.<sup>164</sup>

### (cc) Rechtfertigung als Maßnahme nach Art. XIV GATS

---

<sup>159</sup> US – Gambling and Betting Services, Panel Report, Para. 2.1.

<sup>160</sup> US – Gambling and Betting Services, Panel Report, Paras. 6.148-6.151, Para. 6.211.

<sup>161</sup> US – Gambling and Betting Services, Panel Report, Para. 6.39, Para. 3.51.

<sup>162</sup> US – Gambling and Betting Services, Panel Report, Paras. 6.91-6.93.

<sup>163</sup> US – Gambling and Betting Services, Panel Report, Paras. 6.135-136.

<sup>164</sup> US – Gambling and Betting Services, Panel Report, Para. 6.134.

Die USA bezogen sich zur Rechtfertigung sowohl auf Art. XIV(a) als auch Art. XIV(c) GATS. Das Panel akzeptierte zwar, dass das Verbot des Online-Glücksspiels dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Moral dienen könne. Es war aber der Auffassung, dass dieses Verbot nicht notwendig sei, da den USA weniger einschneidende Maßnahmen (jedenfalls zunächst) zur Verfügung gestanden hätten. So hätten die USA zunächst mit Antigua bilaterale Verhandlungen über bestimmte Regularien führen müssen, ehe sie einseitig Verbote verhängen durften. Außerdem bemängelte das Panel, dass die USA ihre eigenen Gesetze gegenüber inländischen Anbietern weniger streng anwendeten als gegenüber ausländischen Anbietern, was eine Diskriminierung in der Gesetzesanwendung darstelle. Mit ähnlichen Argumenten wurde auch die Berufung der USA auf Art. XIV(c) GATS, die angegriffenen Maßnahmen seien nötig, um die Einhaltung von staatlichen Glücksspielvorschriften und die organisierte Kriminalität bekämpfenden Gesetzen zu gewährleisten, zurückgewiesen<sup>165</sup>.

### (3) Auswirkungen der Entscheidung

Die Entscheidung des Panels wirft eine Reihe von zentralen Fragen des Verhältnisses des GATS zu innerstaatlicher Regulierung auf. In ersten Reaktionen wurde bereits kritisiert, dass das Panel die Grenze zwischen Einfuhrbeschränkungen und allgemeinen regulierenden Maßnahmen falsch gezogen habe. Die Entscheidung ist auch für föderale Systeme von Bedeutung. Im vorliegenden Fall wurden in erster Linie Gesetze der Einzelstaaten angegriffen, jedoch die USA dazu verurteilt, sie in Übereinstimmung mit dem GATS zu bringen. Dies wirft schwierige verfassungsrechtliche Fragen auf. Schließlich dürfte es nach der Entscheidung des Panel den Staaten ausgesprochen schwer fallen, zu beweisen, dass eine von ihnen getroffene Maßnahme im Sinne des Art. XIV GATS „erforderlich“ ist, um eines der dort genannten Ziele zu erreichen.<sup>166</sup> Fraglich ist allerdings, ob der Appellate Body dem Panel in dieser Hinsicht folgen wird.

Die Entscheidung US – Internet Gambling entfaltet für den kulturellen Sektor und kulturelle Dienstleistungen eine besondere Bedeutung, die mit der Problematik der Interpretation der Liste der spezifischen Zugeständnisse zusammenhängt. Es ist durchaus denkbar, dass die USA sich in diesem Bereich tatsächlich nicht zur Marktöffnung verpflichten wollten. Bei Erstellung der Listen im Jahre 1993 war das Internet als Massenkommunikations- und -unterhaltungsmedium gerade erst im Entstehen. Die Möglichkeiten im Internet ganze virtuelle Casinos einzurichten dürften daher von keinem der Beteiligten vorausgesehen worden sein. Es zeigt sich daher, dass durch den technologischen Fortschritt bereits in wenigen Jahren regulative Mechanismen und Schutzmaßnahmen obsolet werden können. Diese Entwicklung dürfte im kulturellen Bereich ebenfalls relevant sein.

## ***2. Reformansätze für die Streitschlichtung***

Über die Reform des Streitschlichtungssystems der WTO wird bereits seit 1997 verhandelt. Ursprünglich sollten die Verhandlungen vor der Ministerkonferenz von Seattle im Juli 1999 abgeschlossen werden. Diese Frist wurde – ebenso wie verschiedene Fristverlängerungen – überschritten. Gegenwärtig werden diese Verhandlungen auf der Grundlage des „Juli-Paketes“ fortgesetzt, allerdings ohne eine

---

<sup>165</sup> US – Gambling and Betting Services, Panel Report, Paras. 6.445.

<sup>166</sup> E. Gould: The GATS US – Gambling Decision, CCPA Briefing Paper Vol. 5 (2004), No. 4, S. 1 (9).

neue Frist.<sup>167</sup> Im Rahmen dieser Verhandlungen wird eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte diskutiert. Dazu zählt die sog. „sequencing“-Problematik<sup>168</sup>, Rechte von Drittbeteiligten, Ersatz von Verfahrenskosten, Zurückverweisung einer Sache („Remand“) an das Panel durch den Appellate Body, Einführung ständiger Panel-Mitglieder, das Recht der WTO-Streitschlichtungsorgane unaufgefordert zugesandte amicus curiae-briefs anzunehmen und Sonderrechte für Entwicklungsländer.

Außerhalb der konkreten Verhandlungen wurden weitere Reformvorschläge gemacht und diskutiert, die in erster Linie aus der „Handel und Umwelt“-Debatte stammen. Um die WTO-Streitschlichtung sensibler für die Besonderheiten kultureller Dienstleistungen zu gestalten bzw. um sicher zu stellen, dass auf nationale und internationale Kulturpolitiken Rücksicht genommen wird, sind ebenfalls einige Maßnahmen denkbar, die in Anlehnung an entsprechende Vorschläge aus der „Handel und Umwelt“-Debatte entwickelt werden können.<sup>169</sup>

### **a) Zusammensetzung der Panels**

Nach Art. 8 Abs. 1 des DSU sind die Mitglieder der WTO Panels hochqualifizierte Einzelpersonen, die über Expertise im Handelsrecht verfügen. Zumeist sind dies ehemalige Handelsdiplomaten oder Handelsjuristen. Das Sekretariat verfügt über eine Liste von qualifizierten Einzelpersonen, die laufend von den WTO-Mitgliedern ergänzt werden können. Um sicher zu stellen, dass bei einem kulturelevanten Streitfall nicht nur Panel-Mitglieder mit einer einseitigen Handelsperspektive einen Fall entscheiden, könnte eine nationale Regierung Personen vorschlagen, die neben dem Handelsrecht auch über Erfahrungen und Kenntnisse des kulturellen Sektors verfügen.

### **b) Berücksichtigung von Entscheidungen und Expertise anderer internationaler Organisationen**

Wenn in einem Streitfall vor der WTO kulturell relevante Fragen auftauchen, wäre es denkbar, dass die Streitschlichtungsorgane Sachverständige für diese Fragen heranziehen. Diese könnten z.B. darüber Auskunft geben, wann inländische und ausländische kulturelle Dienstleistungen als gleichartig i.S. des Art. XVII GATS anzusehen wären.<sup>170</sup>

Für die Heranziehung von Sachverständigen besteht eine Rechtsgrundlage in Art. 13 DSU, nach dem ein Panel das Recht hat, von jeder Person und jeder Stelle, die es für geeignet hält, Informationen und fachlichen Rat einzuholen. Neben individuellen Wissenschaftlern und Experten könnten auch Vertreter relevanter internationaler Organisationen von Panels angehört werden. Bislang haben die WTO-Streitschlichtungsorgane von der Möglichkeit der Beteiligung anderer internationaler Organisationen in diesem Kontext allerdings noch keinen Gebrauch gemacht.

Darüber hinaus könnte zwischen der WTO und dem UNESCO-Sekretariat oder den Sekretariaten anderer mit Kulturfragen betrauter Organisationen ein formeller

---

<sup>167</sup> Doha Work Programme - Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WT/L/579, 2 August 2004.

<sup>168</sup> Hierbei geht es um das Verhältnis des Verfahrens zur Überwachung der Umsetzung von DSB-Entscheidungen nach Art. 21.5 DSU zum Verfahren zur Festsetzung der Höhe von Entschädigungen nach Art. 22.6 DSU.

<sup>169</sup> G. Marceau, A Call for Coherence in International Law, JWT 1999, S. 87 ff. (128 ff.) und WWF, Reform of the WTO's Dispute Settlement Mechanism for Sustainable Development, WWF International Discussion Paper, July 1999.

<sup>170</sup> Dazu oben III. 2. d) (1).

Austausch- und Konsultationsmechanismus gefunden werden. Ein erster Schritt wäre, dass die UNESCO Beobachterstatus bei der WTO erhält.

### **c) Verhältnis DSU zu anderen völkerrechtlichen Regimen**

Wie in Teil IV ausgeführt, besteht ein zentrales Koordinierungsproblem zwischen der WTO und anderen internationalen Regimen darin, dass die WTO-Streitschlichtungsorgane stets nur WTO-Recht anwenden und andere völkerrechtliche Regeln nicht direkt anwenden können. Eine weitere Problematik kann dann entstehen, wenn konkurrierende Streitschlichtungsverfahren existieren. Hier könnten Konfliktregeln in Form eines Protokolls oder einer Ergänzung des WTO-Rechts geschaffen werden, das genauer festlegt, in welchem Umfang völkerrechtliche Regeln berücksichtigt werden können, die dem WTO-Recht widersprechen.

Denkbar wäre auch, bei Jurisdiktionskonflikten die Frage dem Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag vorzulegen. Das setzt allerdings voraus, dass das DSU so geändert wird, dass die Mitglieder in derartigen Fällen den IGH überhaupt anrufen dürfen, was ihnen nach allgemeiner Auffassung wegen der Spezialität des DSU derzeit verwehrt ist (Art. 23 DSU).<sup>171</sup>

### **d) Berücksichtigung von amicus curiae briefs**

Für den kulturellen Bereich ebenfalls von Interesse könnten sog. amicus curiae briefs sein. Hierunter sind Stellungnahmen von Gruppen oder Individuen zu verstehen, die kein unmittelbares privates Interesse am Ausgang des Falls haben, sondern ein öffentliches Interesse an der Beantwortung der dem Fall zu Grunde liegenden Rechtsfragen. Dieses – aus der US-amerikanischen Rechtstradition stammende – Instrument hat im WTO-Kontext vor allem in den bekannteren Umweltstreitfällen eine Rolle gespielt. Zwar hat der Appellate Body entschieden, dass Panels aus Rechtsgründen nicht gehindert sind, amicus curiae briefs anzunehmen und zu berücksichtigen; eine Pflicht besteht allerdings ebenfalls nicht. Bis dato wurde zwar noch kein bei einem Panel oder dem Appellate Body eingereichter amicus curiae brief in der Sache berücksichtigt. Durch eine Formalisierung des Verfahrens der Einreichung solcher briefs<sup>172</sup>, könnte ihnen jedoch ein höherer Stellenwert zukommen.

### **e) Erhöhung der Transparenz des Streitschlichtungsverfahrens**

Von grundsätzlicher Bedeutung sind auch Vorschläge zur Erhöhung der Transparenz des Streitschlichtungsverfahrens. Nach geltendem Recht sind die Verhandlungen vor den Panels und dem Appellate Body nicht öffentlich. Dadurch wird eine kritische Begleitung der Verfahren durch die interessierte Öffentlichkeit erschwert. Daher könnte überlegt werden, die Verhandlungen und die Verkündung und Begründung der Entscheidung für die Öffentlichkeit zu öffnen.

---

<sup>171</sup> G. Marceau, A Call for Coherence in International Law, JWT 1999, S. 87 ff. (142 f.) schlägt eine Vorlagefrage bzw. einen Antrag auf Erstattung eines Rechtsgutachten durch den IGH vor. Dies würde jedoch eine Änderung der UN-Charta (Art. 96) voraussetzen, da Gutachtenanträge nur durch die UN-Generalversammlung und andere dazu ermächtigte Organe der UN und Sonderorganisationen gestellt werden können. Die WTO wäre hierzu nicht in der Lage, da sie gerade keine UN-Sonderorganisation ist. Staaten können ebenfalls keine Rechtsgutachten in Auftrag geben.

<sup>172</sup> WWF, Reform of the WTO's Dispute Settlement Mechanism for Sustainable Development, WWF International Discussion Paper, July 1999.

## VI. Zusammenfassung

1. Grenzüberschreitende Angebote von und Nachfragen nach Kulturdienstleistungen sind unter welthandelsrechtlichen Gesichtspunkten als Handel mit Dienstleistungen einzuordnen. Maßnahmen, die diesen Handel fördern, einschränken, regulieren oder in sonstiger Weise berühren, fallen in den Anwendungsbereich des GATS. Aufgrund der Weite des Begriffs „Handel mit Dienstleistungen“, durch die vier Erbringungsarten des GATS sind potentiell auch Maßnahmen betroffen, die nicht in erster Linie den Handel betreffen, sondern innerstaatliche Regulierungen sind. Das Spannungsverhältnis der Prinzipien der Handelsliberalisierung durch das GATS und der legitimen Regulierung der Erbringung und des Konsums von Dienstleistungen zählt zu den zentralen Herausforderungen des gegenwärtigen Welthandelssystems.

2. Vom Geltungsbereich des GATS ausgenommen ist nur der Kernbereich hoheitlicher Dienstleistungen, die ohne kommerzielle Grundlage und nicht im Wettbewerb mit anderen Dienstleistungserbringern erbracht werden. Die Bereithaltung kultureller Angebote durch die öffentliche Hand einschließlich der öffentlich-rechtlichen Körperschaften wird also grundsätzlich nicht vom Anwendungsbereich des GATS ausgenommen. Dies gilt umso mehr, wenn die Erbringung kultureller Dienstleistungen formell oder sogar materiell privatisiert wird.

3. Das GATS-Regelwerk zeichnet sich durch ein System von Verpflichtungen mit unterschiedlichen Graden der Verbindlichkeit und Geltung aus. Es bestehen allgemeine Verpflichtungen, von denen es nur wenige generelle Ausnahmen gibt (z. B. das Transparenzgebot); allgemeine Verpflichtungen, von denen es spezielle Ausnahmen geben kann (z. B. das Meistbegünstigungsprinzip), Verpflichtungen, die nur insoweit gelten, als ihnen ausdrücklich zugestimmt wurde (z. B. Marktzugang und Inländerbehandlung) und Verpflichtungen, über die gegenwärtig in der WTO verhandelt wird (Subventionen, öffentliche Vergabe und Disziplinen für innerstaatliche Regulierung).

4. Aufgrund dieser Komplexität sind Aussagen über das Verhältnis spezifischer Politikinstrumente zum GATS oft hypothetisch und spekulativ. Dass Hypothesen und Spekulationen jedoch sehr schnell zu harter Realität werden, mussten die USA im November vergangenen Jahres erfahren, als ein WTO-panel aufgrund der GATS-Verpflichtungen der USA das Verbot von Internet-Glücksspielen in den USA für rechtswidrig erklärte. Ähnlich erfuhr Neuseeland – allerdings ohne eine Streitschlichtungsentscheidung der WTO – Ende der 1990er, dass Quoten für lokale Inhalte im Rundfunk gegen Neuseelands GATS-Verpflichtungen verstoßen würden.

5. Unter den genannten Vorbehalten sind gleichwohl einige Aussagen zum Verhältnis von GATS und Instrumenten der Kulturpolitik und –förderung möglich:

a) Die Erbringung kultureller Leistungen durch die öffentliche Hand selbst widerspricht dem GATS nicht. Insbesondere enthält das GATS keine formelle Pflicht zur Privatisierung. Allerdings können GATS-Verpflichtungen zu Kommerzialisierung und Liberalisierung führen, die eine materielle Privatisierung nach sich ziehen. Die Rückführung eines privatisierten Sektors in den öffentlichen Sektor kann allerdings Probleme aufweisen, wenn sie mit einer Verstaatlichung einhergeht, da dies gegen evt. bestehende Marktzugangsverpflichtungen verstoßen würde.

b) Die Finanzierung und finanzielle Unterstützung kultureller Dienstleistungen durch öffentlich-rechtliche Gebühren, öffentliche Beihilfen und Stipendien sowie Steuernachlässe verstoßen ebenfalls nicht gegen GATS-Verpflichtungen, solange sie nicht-diskriminierend sind. Bei der Bewertung der diskriminierenden Wirkung einer Maßnahme ist im GATS auf die „Gleichartigkeit“ einer ausländischen und inländischen (oder anderen ausländischen) Leistung bzw. eines Erbringers abzustellen. Außerdem sind auch Maßnahmen verboten, die obwohl sie formell nicht-diskriminierend sind, faktisch die Wettbewerbsbedingungen des ausländischen Erbringers verschlechtern.

c) Inhaltliche Quoten im Rundfunk- oder Kinobereich, die speziell für nationale Angebote reserviert sind, verstoßen grundsätzlich gegen das Prinzip der Nicht-Diskriminierung. Sie sind daher, wie alle diskriminierenden Maßnahmen, nur zulässig, wenn entsprechende Ausnahmen bestehen bzw. keine Verpflichtungen eingegangen wurden.

d) Beihilfen sind – anders als Beihilfen im Warenhandel – noch keinen allgemeinen Disziplinen unterworfen. Über derartige Disziplinen wird allerdings derzeit verhandelt. Ähnliches gilt für allgemeine nicht-diskriminierende innerstaatliche Regelungen (Qualifikationsanforderungen, Zulassungsvoraussetzungen und technische Standards, wie z. B. die Buchpreisbindung). Auch hier sollen Disziplinen geschaffen werden, die garantieren, dass die Regelungen nicht mehr belastend als nötig sind. Die Vergabe öffentlicher Aufträge unterfällt derzeit nicht den zentralen GATS-Prinzipien (Nicht-Diskriminierung und Marktzugang). Allerdings wird auch hier über weitere Regeln verhandelt. Alle drei Themenfelder sind für den Kulturbereich von nicht unerheblicher Relevanz.

e) Das System der Künstlersozialversicherung dürfte – ebenso wie die anderen Elemente der gesetzlichen Sozialversicherung – gemäß der Anlage zu Finanzdienstleistungen vom Geltungsbereich des GATS nicht erfasst werden.

6. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) sind in der Uruguay Runde unterschiedlich weitreichende Verpflichtungen im kulturellen Sektor eingegangen. Während der audiovisuelle Sektor weitgehend vom GATS ausgenommen wurde, bestehen in andere Sektoren (Theater, Musik, bildende Kunst und Unterhaltung) zum Teil sehr umfangreiche Verpflichtungen. Ebenfalls zu berücksichtigen sind Verpflichtungen bei freiberuflichen und Unternehmensdienstleistungen (Architektur, Fotografie, Verlagswesen).

7. In den laufenden GATS-Verhandlungen ist die EG von anderen Handelspartnern zu weiterer Liberalisierung aufgefordert worden. Insbesondere haben eine Reihe von Staaten (u.a. Japan, Korea, USA, Brasilien und Mexiko) die EG aufgefordert, auch den audiovisuellen Sektor zu liberalisieren. Die EG hat ihrerseits keine Angebote zur Liberalisierung kultureller Dienstleistungen gemacht und ihre Handelspartner hierzu auch nicht aufgefordert. Während nicht zu erwarten ist, dass die EG von dieser Position abrücken wird, sind Reklassifizierungsbestrebungen der USA (wonach der Betrieb von Kinos nicht mehr zu audiovisuellen Sektor gezählt werden sollte) von größerer Bedeutung. Das gleiche gilt für die Abgrenzung des audiovisuellen vom Telekommunikationssektor, die aufgrund technischer Entwicklungen immer schwieriger wird. Ebenfalls von Bedeutung ist die zukünftige Behandlung des e-

commerce, auf die allerdings im Gutachten aus Platzgründen nicht eingegangen werden konnte.

8. Das geplante UNESCO-Übereinkommen zum Schutz der kulturellen Vielfalt und das GATS können in Konflikt zueinander geraten, wenngleich das tatsächliche Konfliktpotential eher gering sein dürfte, da das UNESCO-Übereinkommen eher allgemeine Vorgaben für Kulturpolitik enthält, während das GATS konkrete Verbote aufstellt. Ein Konflikt könnte aber zwischen GATS-Verpflichtungen und der nach dem UNESCO-Übereinkommen vorgesehenen Möglichkeit der Präferenzbehandlung bestimmter Kooperationen mit ausländischen Partnern (Art. 14 und 17) und der u. U. mögliche Bevorzugung nationaler Kulturgüter (Art. 6) entstehen. Zudem ist ein grundsätzlicher Programmkonflikt zwischen dem UNESCO-Übereinkommen und dem GATS auszumachen, da das UNESCO-Übereinkommen den Doppelcharakter kultureller Dienstleistungen berücksichtigt, während das GATS sie nur als Handelsgut ansieht.

9. Das Verhältnis des UNESCO-Übereinkommens zum GATS wird mangels anwendbarer allgemeiner völkerrechtlicher Regeln von spezifischen Vorschriften des GATS bzw. des UNESCO-Übereinkommens geregelt werden. Die in Art. 19 des UNESCO-Übereinkommens vorgesehenen Varianten gehen grundsätzlich vom Prinzip der Konfliktvermeidung aus. Eine Variante postuliert den Vorrang des UNESCO-Übereinkommens im Fall der ernsthaften Bedrohung der kulturellen Vielfalt. Allerdings ist zu beachten, dass es nicht genügt, das Verhältnis von GATS und UNESCO-Übereinkommen nur in letzterem zu bestimmen. Die Frage des Verhältnisses wird nämlich erst dann praktisch bedeutsam, wenn in einem Streitschlichtungsverfahren ein Konflikt auftritt. Die WTO-Organen dürfen direkt nur WTO-Recht anwenden und können andere völkerrechtliche Regeln allenfalls zur Interpretation und Ergänzung des WTO-Rechts heranziehen, wobei hierzu auch keine Pflicht besteht. Mangels entsprechender interpretierfähiger Begriffe z.B. in Art. XIV GATS, ist es erforderlich, die Berücksichtigung des UNESCO-Übereinkommens auch im GATS-Kontext zu verankern. Dies kann durch eine Vertragsänderung des GATS, ein ergänzendes Protokoll zum GATS, eine Ausnahmegenehmigung (*waiver*) oder durch den konkreten Verweis auf das Übereinkommen in den Listen der spezifischen Zugeständnisse etwa in Form eines *Reference Papers* geschehen.

10. Die materiell-rechtliche Berücksichtigung der Ziele und Instrumente des UNESCO-Übereinkommens im GATS kann durch eine institutionelle Reform der WTO, insbesondere des Streitschlichtungsmechanismus ergänzt und abgesichert werden. So können auf die WTO-Liste möglicher Panel-Mitglieder Personen aufgenommen werden, die für die Besonderheiten des kulturellen Sektors sensibel sind. Außerdem sollten WTO-Organen und Organen der UNESCO bzw. des Übereinkommens formell mit einander kooperieren. Dies kann einen Beobachterstatus der UNESCO bei der WTO einschließen oder die Beteiligung der UNESCO-Organen als Sachverständige in einem WTO-Streitfall mit kulturpolitischem Bezug.

## Anhang

### Kasten 1: Klassifikation kultureller Dienstleistungen der WTO

<u>1. Unternehmerische und Berufsbezogene Dienstleistungen</u>	Korrespondierende CPC-Nummer
A. (Frei-) berufliche Dienstleistungen	
d. Architekten	8671
g. Stadtplanung und Landschaftsarchitektur	8674
F. Andere gewerbliche Dienstleistungen	
a. Werbung	871
p. Fotografie	875
r. Druck- und Verlagswesen	88442
<u>2. Kommunikationsdienstleistungen</u>	
D. Audiovisuelle Dienstleistungen	
a. Fernseh- und Videoproduktion und -vertrieb	9611
b. Filmvorführung	9612
c. Radio und Fernsehen	9613
d. Radio- und Fernsehübertragung	7524
e. Tonaufnahmen	nicht benannt
f. Andere	
<u>10. Erholung, Kultur und Sport (andere als audiovisuelle Dienstleistungen)</u>	
A. Unterhaltungsdienstleistungen	
(inkl. Theater, Live Bands und Zirkus)	9619
a. Theater, Gesangsgruppen, Bands und Orchester	96191
b. Autoren, Komponisten, Bildhauer, Unterhaltungskünstler und andere freischaffende Künstler	96192
c. ergänzende Theaterdienstleistungen	96193
d. Zirkus, Vergnügungspark und vergleichbares	96194
e. Ballveranstaltung, Diskotheken und Tanzlehrer	96195
B. Nachrichtenagenturen	962
a. Nachrichtenagenturen/ Presse	9621
b. Nachrichtenagenturen/ Radio	9622
c. Nachrichtenagenturen/ Fernsehen	9623
d. Andere	9629
C. Büchereien, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen	963
a. Büchereien und Archive	9631
b. Museen inkl. historische Stätten	9632
c. Andere	9633
D. Sport und andere Erholungsdienstleistungen	964
a. Sport	9641
b. Andere Erholungsdienstleistungen	9649
E. Andere	

Während der Uruguay-Runde entwickelte das GATT-Sekretariat ein Klassifikationsschema für Dienstleistungen<sup>173</sup>, das sich weitgehend an der Central Product Classification (CPC) der UN orientiert.<sup>174</sup> Dienstleistungen werden demnach in 11 Teilsektoren aufgeteilt, die wiederum in ca. 155 Subsektoren untergliedert sind. Im Gegensatz zur CPC fasst die WTO den Sektor „Audiovisuelle Dienstleistungen“ unter den Sektor „Kommunikationsdienstleistungen“ und nicht unter den Sektor „Erholung, Kultur und Sport“.

<sup>173</sup> Dokument MTN.GNS/W/120: <http://tsdb.wto.org/wto/Public.nsf/WhatUGetFrmSet?OpenFrameset>.

<sup>174</sup> Die CPC der UN ist das einzige internationale Klassifikationsschema, das neben Gütern auch Dienstleistungen umfasst: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=9&Lg=1>.

Tabelle 1: Zusammenfassung der spezifischen Verpflichtungen im audiovisuellen Sektor

	Armenien	Zentralafrikanische Republik	China	Chinesische Taipei (Taiwan)	Dominikanische Republik	El Salvador	Georgien	Gambia	Hong Kong	Jordanien	Indien	Israel	Japan	Kenia	Korea	Lesotho	Malaysia	Mexiko	Neuseeland	Nicaragua	Oman	Panama	Singapur	Thailand	USA	Gesamt
Filmproduktion und -vertrieb	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	23
Filmvorführung	X	X	X				X	X		X			X	X		X		X	X	X	X	X			X	15
Radio- und Fernsehdienstleitungen	X	X		X			X	X								X			X			X		X	X	10
Radio- und Fernsehübertragung		X		X	X	X		X								X	X		X						X	9
Tonaufnahmen	X	X	X	X			X		X	X			X		X							X	X		X	12
Andere		X			X	X			X										X						X	6
Gesamt	4	6	3	4	2	2	4	4	3	3	1	1	3	2	2	4	2	2	5	2	3	4	2	2	6	

Für Kambodscha sind noch keine Daten zugänglich. Daher findet es in der Tabelle keine Berücksichtigung.  
 ([http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/serv\\_commitments\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_commitments_e.htm))

## Literatur

Bartels, Lorand: Applicable Law in WTO Dispute Settlement Proceedings, 35(3) Journal of World Trade 2001, 499-519.

Benitah, Marc: Subsidies, Services and Sustainable Development, 2004 ICTSD Issue Paper No. 1

Bernier, Ivan: Content Regulation in the Audio-Visual Sector, in: Geradin, Damien/Luff, David (Hrsg.), The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services, Cambridge 2004, S. 227 ff.

Blinn, Hans-Jürgen: Die WTO/GATS-Verhandlungen und ihre Auswirkungen auf die Kulturdienstleistungen, in: Kulturpolitische Mitteilungen, Nr. 100, 1/2003, S. 12-13

BMWA: Der Stand der Welthandelsrunde (Doha Development Agenda), <http://www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/wto-aktueller-sachstand,property=pdf.pdf>, download 11.01.2005

BMWA: WTO-Dienstleistungsverhandlungen, Dokument vom 23.11.2004 (im Besitz der Autoren)

Bridges Weekly Trade Digest News: US-Antigua Gambling Dispute Raises Systemic Issues, 24 November 2004

Brot für die Welt/EED/WEED: Wessen Entwicklungsagenda? Eine Analyse der GATS-Forderungen an die Entwicklungsländer, Stuttgart 2003

Cahn, Sandrine/Schimmel, Daniel: The Cultural Exception: Does it Exist in GATT and GATS Frameworks? How Does it Affect or is it Affected by the Agreement on TRIPS?, Cardozo Arts & Entertainment Law Journal 1997, 281-314

Canadian Environmental Law Association, <http://62.44.8.131/publications/cardfile.shtml?x=1020>, download 20.12.2004

Choi, Won-Mog: Like Products in International Trade Law – Towards a Consistent GATT/WTO Jurisprudence, Oxford 2003.

Djordjevic, Margareta: Domestic Regulation and Free Trade in Services – A Balancing Act, Legal Issues of Economic Integration (LIEI) 2002, 305-322

EC: Summary of the EC's initial requests to third countries in the GATS negotiations, [http://europa.eu.int/comm/trade/services/gats\\_sum.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/services/gats_sum.htm), 1. Juli 2002, download 18.12.2004

EC: WTO Members' requests to the EC and its member states for improved market access for services. Consultation Document. Überarbeitete Fassung des Dokuments

vom 12.11.2002, 08.04.2003, [http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/march/tradoc\\_112335.pdf](http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/march/tradoc_112335.pdf), download 18.12.2004

EC: Trade in Services: Conditional Offer from the EC and its Member States (hereinafter the EC), 29. April 2003

EC: Summary of the EC's Revised Requests to Third Countries in the Services Negotiations under the DDA, [http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/january/tradoc\\_121197.pdf](http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/january/tradoc_121197.pdf), 24. Januar 2005, download 25.1.2005

Freedman, Des: Trade versus Culture: An Evaluation of the Impact of Current GATS Negotiations on Audio-visual Industries, <http://isanet.org/noarchive/freedman.html>, download 28.12.2004

Fritz, Thomas: Die letzte Grenze. GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO. Sachstand, Probleme, Alternativen, 2003

Gould, Ellen: The GATS US – Gambling Decision. A Wakeup Call for WTO Members, CCPA Briefing Paper Vol. 5 (2004), No. 4

Graber, Christoph-Beat: Handel und Kultur im Audiovisionsrecht der WTO: völkerrechtliche, ökonomische und kulturpolitische Grundlagen einer globalen Medienordnung, Bern 2003.

Gruber, Heimo: GATS und Bibliotheken, [http://www.renner-institut.at/kribibi/gats\\_kribibi.pdf](http://www.renner-institut.at/kribibi/gats_kribibi.pdf), download 18.12.2004

Kirwin, Joe: EU Submits Revised Offers in WTO Negotiations; Mandelson Calls Progress Slow, in: International Trade Report, 26. Januar 2005

Hahn, Michael J.: Eine kulturelle Bereichsausnahme im Recht der WTO?, ZaöRV 56 (1996) 1/2, 315-352

Heintschel von Heinegg, Wolff: Die völkerrechtliche Verträge als Hauptrechtsquelle des Völkerrechts, in: Ipsen, Knut, Völkerrecht, §§ 9-15, 5. Auflage München 2004.

Herold, Anna: Öffentliche Filmförderung in Europa im Rahmen der WTO, IRIS plus, Ausgabe 2003-6, [www.obs.coe.int/oea\\_publ/iris/iris\\_plus/iplus6\\_2003.pdf](http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus6_2003.pdf)

König, Michael: Was bringt eine neue GATS-Runde für die audiovisuellen Medien? ZUM 2002, 271-283

Krajewski, Markus: Disciplining Governments: The GATS „Constitution“ and Public Interest Regulation. Paper presented at the Panel „World Trade and Inequality I“, BISA 2004 Conference, University of Warwick, 20-22 December 2004

Krajewski, Markus: National Regulation and Trade Liberalization in Services – The Legal Impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on National Regulatory Autonomy, London 2003

Krajewski, Markus: Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework, 6 Journal of International Economic Law (2003), 341-367

Krajewski, Markus: Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandelsorganisation (WTO), Berlin 2001.

Lamy, Pascal: Kultur ist kein gewöhnliches Gut, Politik und Kultur, Zeitung des deutschen Kulturrats, 03/03, 1 ff., <http://www.kulturrat.de/puk2003/puk03-03.pdf>, download 31.12.2004

Marceau, Gabrielle: A Call for Coherence in International Law – Praises for the Prohibition Against „Clinical Isolation“ in WTO Dispute Settlement, 33 (5) Journal of World Trade (1999), 87-152

Marceau, Gabrielle: WTO Dispute Settlement and Human Rights, EJIL 13 (2002) 4, 753-814

Mattoo, Aaditya: National Treatment in the GATS, Corner-Stone or Pandora’s Box?, 31 (1) Journal of World Trade (1997), 107-135

Michel, Eva Maria: Die Bedeutung der „World Trade Organisation“ (WTO) und des „General Agreement on Trade in Services“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Arbeitspapier Nr. 170, 2003, <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/pdfs/17003.pdf>, download 26.12.2004

Mukharjee, Arpita: India’s Trade Potential in audio-visual Services and the GATS, Indian Council for research on international Economic Relations, Working Paper Nr. 81, 2002, <http://www.icrier.res.in/pdf/avpaper.pdf>, download 28.12.2004

Neil, Garry: General Agreement on Trade in Services (GATS): A Growing Threat to Cultural Policy, 2002, [www.incd.net/paper03.html](http://www.incd.net/paper03.html), download 18.12.2004

Neumann, Jan/Türk, Elisabeth: Necessity Revisited – Proportionality in World Trade Organization Law after Korea – Beef, EC – Asbestos and EC – Sardines, 37 (1) Journal of World Trade (2003), 199-233

Neumann, Jan: Die Koordination des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen: Konflikte des materiellen Rechts und Konkurrenzen der Streitbeilegung, Berlin 2002

Palmeter, David/Mavroidis, Petros C.: The WTO Legal System: Sources of Law, 92 American Journal of International Law (1998), 398-413

Pauwels, Caroline/Loisen, Jan: Von GATT zu GATS und darüber hinaus. Die Bedeutung der WTO für die audiovisuelle Politik, Media Perspektiven 10/2004, S. 489-499

Pauwelyn, Joost: Conflict of norms in public international law: how WTO law relates to other rules of international law, Cambridge 2004

Pauwelyn, Joost: The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?, 95 American Journal of International Law (2001), 535-578

Schorlemer, Sabine von: Impuls-Referat zum Zweites Fachgespräch zum UNESCO-Überkommen zum Schutz Kultureller Vielfalt, Konsultation der bundesweiten Koalition zur kulturellen Vielfalt, 22.10.2004  
[http://www.unesco.de/c\\_arbeitsgebiete/kkv-meeting2-schorlemer.pdf](http://www.unesco.de/c_arbeitsgebiete/kkv-meeting2-schorlemer.pdf), download 10.2.2005

Swenarchuk, Michelle: From Global to Local: GATS Impacts on Canadian Municipalities, Canadian Centre for Policy Alternatives, 2002

Türk, Elisabeth/Krajewski, Markus: Right to water and trade in services: Assessing the impact of GATS on water regulation, in: Wolfgang Hein/Wolfgang Voegeli (Hrsg.), GATS und globale Politik, Hamburg 2004, S. 107-124

Verhoosel, Gaëtan: National Treatment and WTO Dispute Settlement – Adjudicating the Boundaries of Regulatory Autonomy, Oxford 2002

Weiss, Wolfgang/Christoph, Herrmann: Welthandelsrecht, München 2003

Woods, Lorna/Smith, Fiona: GATS and the audiovisual sector, in: Communications Law, Vol. 9, Nr. 1 2004, 15-21

WTO: Services sectoral Classification List. Note by the Secretariat. MTN.GNS/W/120, 10.07.1991

WTO: Australia – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS /SC/6

WTO: European Communities and their Member States – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS/SC/31

WTO: Brazil – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS/SC/13

WTO: Canada – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS/SC/16

WTO: India – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS/SC/42

WTO: New Zealand – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS/SC/62

WTO: The United States of America – Schedule of Specific Commitments, 1994, GATS/SC/90

WTO: Trade in Services – European Communities and Their Member States – Final List of Article II (MFN) Exemptions, 1994, GATS/EL/31

WTO: Audiovisual Services. Background Note by the Secretariat, 1998, S/C/W/40

WTO: Council for Trade in Services – Telecommunications Services – Background Note by the Secretariat, 1998, S/C/W/74

WTO: Working Party on GATS Rules – Subsidies for Services Sectors – Information Contained in WTO Trade Policy Reviews – Background Note by the Secretariat, 1998, S/WPGR/W/25

WTO: Communication from Brazil. Audiovisual Services, 09.07.1999, S/CSS/W/99,

WTO: Communication from the United States. Audiovisual and Related Services, 18.12.2000, S/CSS/W/21

WTO: Communication from Canada. Canadian Initial GATS Sectoral/Modal/Horizontal Negotiating Proposals, 2001, S/CSS/W/46

WTO: Communication from Switzerland. GATS 2000: Audio-visual services, 04.05.2001, S/CSS/W/74

WTO: WPGR, Working Party on GATS Rules - Limitations in Members' Schedules Relating to Subsidies - Note by the Secretariat, 21.05.1996, S/WPGR/W/13

WTO: Doha Work Programme - Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WT/L/579, 2 August 2004

WTO: Scheduling Guidelines, Uruguay Round, Group of Negotiations on Services, The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, „Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note“, September 3, 1993, MTN.GNS/W/164

Wunsch-Vincent, Sacha: Outstanding WTO Issues and Deliverables with Respect to the Electronic Cross-border Trade of Digital Products. Washington D.C., 19.10.2002, Internet: [http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Papers/Wunsch\\_WTO.pdf](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Papers/Wunsch_WTO.pdf), download 20.12.2004

WWF, Reform of the WTO's Dispute Settlement Mechanism for Sustainable Development, WWF International Discussion Paper, July 1999

Zdouc, Werner: WTO Dispute Settlement Practice Relation to the GATS, 2 Journal of International Economic Law (1999), 295-346