



Institut für Europäisches Medienrecht  
Institute of European Media Law  
Institut du droit européen des médias

## EMR – Das aktuelle Stichwort

### **Ceterum censeo: CETA prohibendam esse?**

### **Audiovisuelle Medien im europäisch-kanadischen Freihandelssystem**

Von *Dr. Jörg Ukrow*, stv. Vorstandsvorsitzender des EMR

#### **I. Einführung**

Am 18. Oktober 2016 soll nach derzeitigem Fahrplan CETA, das Comprehensive Economic and Trade Agreement, zu Deutsch „umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen“, zwischen den EU und Kanada<sup>1</sup> von den EU-Handelsministern verabschiedet werden. Für den 27./28. Oktober 2016 ist die feierliche Unterzeichnung des Vertrages beim europäisch-kanadischen Gipfel in Brüssel vorgesehen.<sup>2</sup>

Ob Österreich an dieser Unterzeichnung mitwirken wird, erscheint mit Blick auf den die vorläufige Anwendung von CETA auf EU-Ebene ablehnenden Ausgang der Mitgliederbefragung in der die Regierungskoalition führenden SPÖ<sup>3</sup> fraglich. Welche Auswirkungen ein Fernbleiben Österreichs für den weiteren Verfahrensgang hätte, ist derzeit noch offen.<sup>4</sup>

In Deutschland zeichnet sich nach dem Parteikonvent der SPD vom 19. September 2016<sup>5</sup> eine parlamentarische Mehrheit im Bundestag für das Abkommen ab. Ob das

---

<sup>1</sup> Die deutsche Textfassung ist z.B. abrufbar unter <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-444-DE-F1-1-ANNEX-1.PDF>.

<sup>2</sup> Vgl. <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Freihandelsabkommen/CETA/aktueller-stand.html>

<sup>3</sup> Vgl. <https://mitreden.spoe.at>

<sup>4</sup> Auch in Belgien zeigen sich hinsichtlich einer Unterzeichnung Probleme: Das wallonische Parlament hat am 27. April 2016 einen Resolutionsvorschlag verabschiedet, der es der belgischen Regierung untersagt, das Handelsabkommen mit Kanada zu unterzeichnen; vgl. [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2015\\_2016/CRI/cri16.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2015_2016/CRI/cri16.pdf); [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2015\\_2016/RES/212\\_4.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2015_2016/RES/212_4.pdf).

<sup>5</sup> Vgl. [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Parteikonvent/IA1\\_Beschluss\\_Globaler\\_Handel\\_braucht\\_fortschrittliche\\_Regeln.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Parteikonvent/IA1_Beschluss_Globaler_Handel_braucht_fortschrittliche_Regeln.pdf).

Abkommen auch im Bundesrat eine Mehrheit finden wird, scheint mit Blick auf die bisherige Haltung der Grünen und der LINKEN zu CETA politisch offen. Rechtlich offen ist, in welcher Form das Zustimmungsgesetz zum Abkommen in die deutschen parlamentarischen Beratungen eingebracht wird.<sup>6</sup>

Im Folgenden sollen allerdings nicht solche übergreifenden Fragen erörtert werden. Vielmehr steht die Bedeutung von CETA für audiovisuelle Medien im Fokus der Betrachtung. Bei der kritischen zivilgesellschaftlichen Begleitung von CETA, die in Deutschland bei Demonstrationen am 17. September 2016 einen vorläufigen Höhepunkt auch medialer Aufmerksamkeit erfuhr, standen auch kulturelle Fragestellungen im Zentrum des Interesses. Nicht zuletzt der Deutsche Kulturrat hat sich in jüngerer Vergangenheit über seinen Geschäftsführer kritisch zu CETA positioniert.<sup>7</sup> Die Freihandelsabkommen CETA und TTIP können seines Erachtens zur Gefahr für die Vielfalt der Kultur werden.

Der folgende Beitrag bemüht sich um eine differenziertere Betrachtung, als sie im Zusammenhang mit der öffentlichen Kritik an Freihandelsabkommen üblich geworden ist.

## II. CETA und die audiovisuellen Medien

Audiovisuelle Medien erfahren in dem CETA-Abkommen eine Vielzahl von Bereichsausnahmen:

- Im Kapitel 7 des Abkommens, das Subventionen zum Gegenstand hat, ist in Art. 7.7 der „Ausschluss von Subventionen und öffentlichen Unterstützungen für audiovisuelle Dienstleistungen und für die Kulturwirtschaft“ geregelt. Danach „(gelten die) Bestimmungen dieses Abkommens nicht für Subventionen oder öffentliche Unterstützungen, die im Falle der Europäischen Union audiovisuelle Dienstleistungen und im Falle Kanadas die Kulturwirtschaft betreffen“. Damit dürfte z.B. das deutsche System der Beitragsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>8</sup> einer Kontrolle am Maßstab des CETA-Abkommens abschließend entzogen sein.

---

<sup>6</sup> Zwar kann nach Art. 218 Abs. 5 AEUV ein durch die EU-Kommission ausgehandeltes Abkommen nach Unterzeichnung vorläufig angewendet werden, bevor es in Kraft getreten ist. Im Falle eines sog. gemischten Abkommens, das nicht nur Zuständigkeiten der EU, sondern auch solche ihrer Mitgliedstaaten betrifft, kann sich eine solche vorläufige Anwendung allerdings nur auf diejenigen Teile des Abkommens beziehen, die in EU-Zuständigkeit liegen. Die Bereiche, die in mitgliedstaatlicher Kompetenz liegen, können demgegenüber erst nach dem erfolgreichen Abschluss der nationalen Ratifizierungsverfahren in Kraft treten.

<sup>7</sup> Vgl. z.B. [http://www.deutschlandfunk.de/freihandelsabkommen-und-kultur-der-gefahrennebel-ist-sehr.691.de.html?dram:article\\_id=365874](http://www.deutschlandfunk.de/freihandelsabkommen-und-kultur-der-gefahrennebel-ist-sehr.691.de.html?dram:article_id=365874); <https://www.kulturrat.de/themen/freihandel-kultur/ttip/rede-von-olaf-zimmermann-auf-der-ceta-ttip-stoppen-fuer-einen-gerechten-welthandel-am-17-09-2016-in-berlin/>

<sup>8</sup> Vgl. zur Verfassungskonformität vgl. z.B. jüngst BVerwG, Urteil vom 18.3.2016, ECLI: DE:BVerwG:2016:180316U6C6.15.0, sowie aus dem Schrifttum z.B. Röß, Die Neuordnung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, 2015.

- Im Kapitel 8 des Abkommens, das „Investitionen“ zum Gegenstand hat, ist in Art. 8.2, der den „Geltungsbereich“ zum Gegenstand hat, in Absatz 3 geregelt, dass die Abschnitte B und C dieses Kapitels, die die „Niederlassung von Investitionen“ und die „diskriminierungsfreie Behandlung“ zum Gegenstand haben, im Falle der EU-Vertragspartei nicht für „Maßnahmen in Bezug auf audiovisuelle Dienstleistungen“ und im Falle Kanadas nicht für „Maßnahmen in Bezug auf die Kulturwirtschaft“ gelten.

Im Abschnitt D dieses Kapitels, der den „Investitionsschutz“ zum Gegenstand hat, ist in Art. 8.9 Abs. 1 zudem geregelt, dass die Vertragsparteien „für die Zwecke dieses Kapitels ihr Recht (begründen), zur Erreichung legitimer politischer Ziele wie ... (u.a.) ... des Schutzes der kulturellen Vielfalt in ihrem jeweiligen Gebiet regelnd tätig zu werden“. Von diesem regulatorischen Schutzkonzept dürften z.B. Maßnahmen im Bereich der Zulassung von Rundfunkveranstaltern sowie zur Sicherung von Meinungsvielfalt im Fernsehen nach dem Rundfunkstaatsvertrag sowie den Landesmediengesetzen ebenso erfasst sein wie Maßnahmen des Jugendmedienschutzes nach dem betreffenden Staatsvertrag. Dies gilt mit Blick auf die Vielfaltssicherung insbesondere auch im Lichte der Rechtsprechung des EuGH zum Pluralismus in den Medien als ungeschriebenem Rechtfertigungsgrund für Ausnahmen von den Binnenmarkt-Grundfreiheiten.<sup>9</sup>

Art 8.9 Abs. 2 des CETA-Abkommens fügt „zur Klarstellung“ hinzu, dass „die bloße Tatsache, dass eine Vertragspartei – auch durch Änderung ihrer Gesetze – Regelungen in einer Art und Weise trifft, die sich auf eine Investition negativ auswirkt oder die Erwartungen eines Investors, einschließlich seiner Gewinnerwartungen, beeinträchtigt, keinen Verstoß gegen eine Verpflichtung aus diesem Abschnitt dar(stellt)“.

Mit dieser Klarstellung wird nicht zuletzt auch das Recht eines EU-Mitgliedstaates wie der Bundesrepublik Deutschland gestärkt, auf neue Herausforderungen für die Sicherung von Meinungsvielfalt, wie sie z.B. von Intermediären wie Mediaagenturen,<sup>10</sup> Plattformen oder Suchmaschinen ausgehen können, regulatorisch – aufbauend auf der Vorsorge-Rechtsprechung des BVerfG – zu reagieren,<sup>11</sup> ohne dass dem eine Versteinerung der Schutzregulierung i.S. eines bloßen Bestandschutzes für im Zeitpunkt der CETA-Unterzeichnung oder -Ratifikation oder des In-Kraft-Tretens dieses Abkommens bereits bestehende Regelungen entgegengehalten werden könnte.

- Dieses Ergebnis wird durch Kapitel 12 des CETA-Abkommens, das „interne Regulierung“ zum Gegenstand hat, bestätigt. Dieses Kapitel nimmt u.a.
  - „Genehmigungen“ als „die einer Person erteilte Erlaubnis zur Erbringung einer Dienstleistung oder zur Ausübung einer sonstigen wirtschaftlichen Tätigkeit“,

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu z.B. EuGH 148/91, Slg. 1993, I-487, I-519 – *Veronica Omroep Organisatie*; vgl. auch 23/93, Slg. 1994, I-4795, I-4837 – *TV 10*.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu *Hans/Ukrow/Knapp/Cole*, (Neue) Geschäftsmodelle der Mediaagenturen, 2016 (noch unveröffentlichte Studie).

<sup>11</sup> Vgl. hierzu z.B. den Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz vom Juni 2016, abrufbar unter: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

- „Zulassungsverfahren“ als „Verwaltungs- oder Verfahrensregeln, auch für die Änderung oder Verlängerung einer Zulassung, die für den Nachweis, dass die Zulassungserfordernisse erfüllt sind, eingehalten werden müssen“,
- „Zulassungserfordernisse“ als „andere materiellrechtliche Anforderungen als Qualifikationserfordernisse, die für den Erhalt, die Änderung oder die Verlängerung einer Genehmigung erfüllt sein müssen“ sowie
- „Qualifikationsverfahren“ als „Verwaltungs- oder Verfahrensregeln, die für den Nachweis, dass die Qualifikationserfordernisse erfüllt sind, eingehalten werden müssen“, und
- „Qualifikationserfordernisse“ als „materiellrechtliche Kompetenzanforderungen, die für den Erhalt, die Änderung oder die Verlängerung einer Genehmigung erfüllt sein müssen“

in den Blick.<sup>12</sup> Die Berührungspunkte dieser Regelungsmaterien zu dem Zulassungsverfahren für private Rundfunkveranstalter nach den §§ 20 ff. RStV sind offenkundig. Indessen bestimmt Art. 12.2 Abs. 2 Buchst. b) des Abkommens bezüglich des „Geltungsbereichs“, dass dieses Kapitel „nicht für Zulassungserfordernisse und -verfahren oder Qualifikationserfordernisse und -verfahren (gilt) in Bezug auf einen der folgenden Sektoren oder eine der folgenden Tätigkeiten:

i) im Falle Kanadas die Kulturwirtschaft ... und

ii) im Falle der EU-Vertragspartei audiovisuelle Dienstleistungen.“

- Auch im Kapitel 9 des CETA-Abkommens, das den „grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel“ zum Gegenstand hat, ist in Art. 9.2, der den „Geltungsbereich“ zum Gegenstand hat, in Absatz 2 Buchst. b) und c) geregelt, dass dieses Kapitel „nicht für Maßnahmen (gilt), die Folgendes betreffen: „in der Europäischen Union: audiovisuelle Dienstleistungen“, „in Kanada: Kulturwirtschaft“.
- Im Kapitel 28 – „Ausnahmen“ des CETA-Abkommens erfolgt in prononcierter Form nochmals eine Betonung der kulturellen Ausnahmeregelungen. In Art. 28.9 „erinnern (die Vertragsparteien) an die Ausnahmeregelungen für Kultur nach den einschlägigen Bestimmungen der Kapitel sieben (Subventionen), acht (Investitionen), neun (Grenzüberschreitender Dienstleistungshandel), zwölf (Interne Regulierung) und neunzehn (Öffentliche Beschaffungen).“

Diese Bereichsausnahmen laufen zumindest in Bezug auf „audiovisuelle Dienstleistungen“ auf die Verankerung der vielfach für den Kultur-Bereich geforderten *exception culturelle* bei Freihandelsabkommen<sup>13</sup> hinaus.

### III. CETA und die Wahrung kultureller Vielfalt

In der kritischen Debatte zu CETA aus kultureller Perspektive wird zutreffend betont, dass die Absicherung kultureller Spielräume der Vertragsparteien asymmetrisch er-

<sup>12</sup> Vgl. Art. 12.1 „Begriffsbestimmungen“ des CETA-Abkommens.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu z.B. *Hahn*, Eine kulturelle Bereichsausnahme im Recht der WTO?, ZaöRV 1996, 315 ff.; *von Danwitz*, Die Kultur in der Verfassungsordnung der Europäischen Union, NJW 2005, 529 (530).

folgt: Während Kanada die „Kulturwirtschaft“ als Bereichsausnahme abgesichert hat, ist dies für die EU und ihre Mitgliedstaaten nur in Bezug auf „audiovisuelle Dienstleistungen“ der Fall.

Allerdings wird dieser doppelte Standard durch die Präambel des CETA-Abkommens relativiert:

- Nach dem 3. Absatz dieser Präambel erfolgt der Vertragsschluss „in der Erkenntnis, dass die Bestimmungen dieses Abkommens den Vertragsparteien das Recht zugestehen, in ihren Hoheitsgebieten regelnd tätig zu werden, und dass sie die Flexibilität der Vertragsparteien wahren, berechnete Gemeinwohlziele wie ... (u.a.) ... Förderung und Schutz der kulturellen Vielfalt zu verfolgen“.
- Nach dem 4. Absatz der CETA-Präambel handeln die Vertragsparteien „in Bekräftigung ihrer Verpflichtungen als Vertragsparteien des am 20. Oktober 2005 in Paris unterzeichneten UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen und in der Anerkennung, dass die Staaten das Recht haben, ihre Kulturpolitik beizubehalten, zu entwickeln und umzusetzen, ihre Kulturwirtschaft zwecks Stärkung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu fördern und ihre kulturelle Identität zu wahren, unter anderem durch Regulierungsmaßnahmen und finanzielle Unterstützung.“

Das im 4. Absatz der CETA-Präambel in Bezug genommene UNESCO-Übereinkommen<sup>14</sup> schafft eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage für das Recht aller Staaten auf eigenständige Kulturpolitik. Die Konvention verlangt, dass dem Schutz der kulturellen Ausdrucksformen in der Grundordnung der internationalen Staatengemeinschaft derselbe Rang zukommt wie dem Schutz ökonomischer, ökologischer oder sozialer Interessen. Erstmals wird mit dieser UNESCO-Konvention rechtlich verbindlich anerkannt, dass kulturelle Güter und Dienstleistungen sowohl kulturellen als auch kommerziellen Wert besitzen. Zugleich wird in Art. 6 der Konvention das souveräne Recht der Staaten festgelegt, Maßnahmen zur Unterstützung der kulturellen Vielfalt zu ergreifen. Dieses Recht umfasst auch regulatorische und finanzielle Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Unterstützung öffentlicher Einrichtungen und Künstler.<sup>15</sup>

Eine Bewertung, dass die Präambel bloße „Lyrik“ sei, die „nicht rechtsverbindlich“ sei,<sup>16</sup> trägt vor diesem Hintergrund der Bedeutung der Präambel nicht sachgemessen Rechnung. Denn es ist völkerrechtlich weitgehend unstrittig, dass Präambeln zu bi- oder multilateralen völkerrechtlichen Verträgen zumindest eine gewichtige Funktion mit Blick auf die Auslegung dieser Verträge zukommt. Dies wird durch Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) bestätigt, der (auch) insoweit

---

<sup>14</sup> BGBl. 2007 II 234 ff.

<sup>15</sup> Vgl. *Ress/Ukrow*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 2016, Art. 167 AEUV Rn. 64.

<sup>16</sup> So der Geschäftsführer des Deutschen Kulturrates *Zimmermann* in einem Gespräch mit dem Deutschlandradio am 14.09.2016, [http://www.deutschlandfunk.de/freihandelsabkommen-und-kultur-der-gefahrennebel-ist-sehr.691.de.html?dram:article\\_id=365874](http://www.deutschlandfunk.de/freihandelsabkommen-und-kultur-der-gefahrennebel-ist-sehr.691.de.html?dram:article_id=365874)

Völkergewohnheitsrecht kodifiziert hat:<sup>17</sup> Nach Absatz 1 dieser Regelung ist ein Vertrag „nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen“. Absatz 2 der Norm regelt sodann, dass für die Auslegung eines Vertrags der Zusammenhang nicht zuletzt den „Vertragswortlaut samt Präambel und Anlagen“ umfasst.

Der Präambel des CETA-Abkommens kommt mit Blick auf die Kultur allerdings nicht nur interpretative Funktion im Blick auf die ausdrücklichen, in Art. 28.9 aufgeführten Bereichsausnahmen zu. Der 4. Absatz dieser Präambel inkorporiert<sup>18</sup> zugleich die Verpflichtungen der Vertragsparteien aus dem UNESCO-Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in den Korpus des CETA-Abkommens und sichert die CETA-Konformität einer Regulierung der Vertragsparteien, die bezweckt, ihre Kulturpolitik beizubehalten, zu entwickeln und umzusetzen, ihre Kulturwirtschaft zwecks Stärkung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu fördern und ihre kulturelle Identität zu wahren, zusätzlich ab. Diese kulturwirtschaftsbezogene Absicherung von normativen wie finanziellen Handlungsspielräumen der Vertragsparteien im kulturelle Bereich gilt umfassend nicht nur für Kanada, für das die Bezugnahme auf „Kulturwirtschaft“ im operativen Bereich des CETA-Abkommens erfolgt, sondern nach dem klaren Wortlaut der Präambel auch für die EU und ihre Mitgliedstaaten.

Im Übrigen hat auch der Verzicht auf eine umfassende kulturelle Bereichsausnahme zu Gunsten der EU im CETA-Abkommen dazu beigetragen, dass es sich bei diesem Abkommen um ein gemischtes Abkommen handelt, das nicht nur der Zustimmung des Europäischen Parlaments, sondern auch der nationalen Parlamente der (derzeit noch) 28 Mitgliedstaaten der EU bedarf.

#### **IV. Zum Begriff der „audiovisuellen Dienstleistungen“ im CETA-Abkommen**

Der Begriff der „Kulturwirtschaft“, auf den im CETA-Abkommen mit Blick auf kulturelle Bereichsausnahmen zugunsten Kanadas Bezug genommen wird, ist im Abkommen selbst ausdrücklich definiert: Nach Art. 1.1 umfasst dieser Begriff „Personen, die in folgenden Bereichen tätig sind:

- a) Veröffentlichung, Vertrieb oder Verkauf von Büchern, Magazinen, Zeitschriften oder Zeitungen in gedruckter oder maschinenlesbarer Form, außer wenn die Tätigkeit ausschließlich im Drucken oder Schriftsetzen der vorstehend genannten Waren besteht,
- b) Herstellung, Vertrieb, Verkauf oder Vorführung von Film- oder Videoaufzeichnungen,

---

<sup>17</sup> Vgl. hierzu z.B. *Mbengue*, Preamble, in: Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. VIII, 2012, S. 397 ff.

<sup>18</sup> Zu dieser inkorporativen Funktion von Präambeln vgl. *ibidem*, S. 398 f.

- c) Herstellung, Vertrieb, Verkauf oder Vorführung von Audio- oder Videoaufzeichnungen von Musik,
- d) Veröffentlichung, Vertrieb oder Verkauf von Musik in gedruckter oder maschinenlesbarer Form oder
- e) Funkkommunikation zum Direktempfang durch die breite Öffentlichkeit, ferner alle Hörfunk-, Fernseh- und Kabelübertragungsunternehmen sowie alle Satellitenprogramm- und -übertragungsnetzdienste“.

Eine vergleichbare Definition des Begriffs der „audiovisuellen Dienstleistungen“ als Anknüpfungspunkt der kulturellen Bereichsausnahmen zu Gunsten der EU und ihrer Mitgliedstaaten besteht nicht. Insoweit ist für die Auslegung dieser Bestimmung auf die zitierte Auslegungsmethode des Art. 31 WVRK abzustellen. Danach lässt sich Folgendes festhalten:

- Zwar handelt es sich bei dem Begriff um einen autonomen Vertragsbegriff. Für dessen Verständnis kann allerdings auf Anknüpfungspunkte sowohl im primären als auch im sekundären Unionsrecht zurückgegriffen werden, da die Schutzrichtung der CETA-Normen insoweit erkennbar nicht in Widerspruch zum Recht der EU verstanden werden soll, sondern diese vielmehr zusätzlich absichern soll.
  - Im primären Unionsrecht verdienen insoweit insbesondere Art. 167 AEUV, aber auch Art. 207 Abs. 4 Unterabs. 3 AEUV sowie das sog. Amsterdamer Protokoll zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk (zwischenzeitlich Protokoll Nr. 29 zum Lissaboner Vertrag) Beachtung:
    - Nach Art. 167 Abs. 2 4. Spiegelstrich AEUV fördert die EU durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit in folgenden Bereichen: ... „künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich“.
    - Art. 207 Abs. 4 Unterabs. 3 AEUV bestimmt, dass Abkommen im Bereich des „Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen“ weiterhin der Einstimmigkeit bedürfen, wenn diese die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen können.
    - In dem Amsterdamer Protokoll sind die Vertragsparteien in der Erwägung, „dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren“, über die „auslegende Bestimmung“ übereingekommen, dass die Bestimmungen des Vertrages „nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten (berühren), den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft (nunmehr: Union) nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist“.
- Im Ergebnis der CETA-Ausnahmebestimmungen steht fest, dass keine Bestimmung dieses Abkommens im Stande ist, diesen Kompromiss zwischen rundfunkorganisatorischer Gestaltungskompetenz der Mitgliedstaaten und Beihilfeaufsichtskompetenz der EU in die eine oder andere Richtung zu verschieben.

- Im sekundären Unionsrecht verdient als Orientierungshilfe für die Auslegung des Begriffs der „audiovisuellen Dienstleistungen“ namentlich die Richtlinie 2010/13/EU vom 10. März 2010 über audiovisuelle Mediendienste, die sog. AVMD-Richtlinie,<sup>19</sup> Beachtung.
  - o Mit Blick auf den Hörfunk ist diese Richtlinie, die ihn aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausklammert, nicht geeignet, das Begriffsverständnis zu verengen: Nicht zuletzt eine am Gedanken der Vielfaltssicherung orientierte Interpretation gebietet, auch die Gattung Hörfunk als vom Begriff der „audiovisuellen Dienstleistungen“ erfasst anzusehen.
  - o Im Übrigen ist der Begriff, wie auch Art. 8.9 Abs. 2 des CETA-Abkommens aufzeigt, einer dynamischen Auslegung zugänglich. Vom Begriff erfasst werden können danach nicht nur klassische Fernsehprogramme sowie die erstmals 2007 in der AVMD-Richtlinie geregelten Video-Abrufdienste (wie z.B. Maxdome oder Netflix), sondern auch die nunmehr im Kommissionsentwurf einer Novelle der AVMD-Richtlinie vom 25. Mai 2016<sup>20</sup> angesprochenen Videoplattformdienste (wie YouTube und Dailymotion) .

#### **V. Eine Schlussbemerkung: Kulturelle Bereichsausnahmen – ein zweischneidiges Schwert für eine vielfältige, global vernetzte Informationsgesellschaft**

Die Herausnahme audiovisueller Dienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Freihandelsregeln von CETA schützt die kulturelle Souveränität der Mitgliedstaaten. Dieser weitreichende Schutz ist allerdings mit einem nicht unerheblichen Pferdefuß versehen: Denn mit der seitens der organisierten Kultur geforderten und für den Bereich nicht zuletzt von Rundfunk und publizistisch wirksamen Telemedien erreichten umfassenden Herausnahme des Kultur-Sektors aus dem CETA-Abkommen sind zugleich Risiken mit Blick auf die Förderung demokratischer Diskussionskultur im Zeitalter von Globalisierung einerseits, Erstarken von populistischen Tendenzen und neuen digitalen Formen der Meinungsmanipulation andererseits verbunden.

Zwar gelten die kommunikationsbezogenen Menschenrechte nach Art. 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte auch nach dem Inkrafttreten von CETA fort. CETA kann aber zum Referenzdokument für alle diejenigen werden, die sich zur Abwehr eines *free flow of information* u.a. auch Hemmnissen für eine freie unternehmerische Betätigung von privaten Medienunternehmen in Drittstaaten bedienen wollen. Jüngere gesetzgeberische Aktivitäten z.B. in Ungarn und der Russischen Föderation zeigen die Risikobehaftetheit eines Ansatzes, der im Ergebnis die Einwirkung auf die innerstaatliche Meinungsbildung Medienakteuren mit Sitz in dem betreffenden Staat vorbehalten will, deutlich auf. Eine vollständige Abschottung des innerstaatlichen Rundfunkbereichs vor gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten von Drittstaatlern, wie sie im Verhältnis der Mitgliedstaaten der EU zu Kanada nach den Buchstaben des CETA-Abkommens zulässig wäre, mag im Verhältnis von Staaten des Westens zueinander keine Probleme für die Meinungs-

---

<sup>19</sup> ABl. EU 2010 Nr. L 95/1, kodifizierte Fassung der zuletzt 2007 geänderten, ursprünglich von 1989 stammenden EWG-Fernsehrichtlinie.

<sup>20</sup> COM(2016) 287 final.

freiheit und –vielfalt auslösen. Für das Verhältnis westlicher Staaten zu autoritär oder gar totalitär regierten Staaten dürfte dies anders sein. Insofern sollte bei der künftigen Aushandlung von Freihandelsabkommen auch alles unternommen werden, um der Falle zu entgehen, sich demnächst z.B. in der Türkei, in Ungarn oder in Russland – um leider nur wenige Beispiele zu benennen - Angriffen bezüglich doppelter Standards bei der Gestattung von Instrumenten zur Wahrung von zwingenden Erwägungen des Allgemeinwohls wie des Pluralismus ausgesetzt zu sehen.