

Schriftenreihe des Bundesministeriums des Innern
Band 22

Kultur und Europäischer Binnenmarkt

**Welche rechtlichen Auswirkungen hat der EWG-Vertrag jetzt
und nach der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes
auf die Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland,
insbesondere im Bereich der Kulturförderung!**

Gutachten für das Bundesministerium des Innern

erstattet von Professor Dr. jur. Dr. rer. pol. Georg Ress
Direktor des Europa-Instituts
der Universität des Saarlandes, Saarbrücken

unter Mitarbeit der wiss. Assistenten:

Assessor Peter Altmaier, Assessor Friedemann Lambert,
Assessor Jörg Ukrow, Assessor Pascal Hector,
Assessor Holger Seidel, Assessor Thomas Schneider,
Referendar Albert Spitzer

Verlag W. Kohlhammer
Stuttgart Berlin Köln

Inhaltsverzeichnis

Zum Geleit	13
Vorwort	15
A. Allgemeiner Teil	17
I. Vorbemerkung	17
II. Besonderheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts: zur Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes.	20
1. Die unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts.	20
2. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts.	21
3. Die dynamische Natur des Gemeinschaftsrechts.	21
4. Die besondere Rolle des EuGH bei der Gestaltung des Gemeinschaftsrechts.	22
{ 5. Kein einheitlicher Kulturbegriff	24
Y - Auf nationaler Ebene	24
- Auf EG-Ebene	25
6. Entbehrlichkeit eines einheitlichen Kulturbegriffs.	27
- Keine Bereichsausnahme für Kultur.	27
^ - Keine allgemeine kulturpolitische Zuständigkeit der EG	29
7. Festlegung des Untersuchungsgegenstandes.	32
III. Einzelne Kompetenzen der EG im Bereich der Kultur: Die Situation vor Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte.	32
1. „Negative Integration“ im kulturellen Bereich	33
- Durch Normen des primären Gemeinschaftsrechts	33
- Durch Normen des sekundären Gemeinschaftsrechts	34
- Konsequenzen	35
2. „Positive Integration“ im kulturellen Bereich.	36
- Die Grundfreiheiten	36
- Art. 100 EWGV.	39
- Art. 235 EWGV.	40
3. Kulturpolitische Gemeinschaftsaktivitäten unterhalb der Normebene.	44
- Finanzielle Fördermaßnahmen	44

- Mischformen gemeinschaftlichen Handelns	45
4. Probleme aufgrund der bestehenden Zuständigkeitsaufteilung	46
- Auseinanderfallen von „negativer“ und „positiver“ Integration	46
- Funktionelle Gemeinschaftsbefugnis versus mitgliedstaatliche Sachzuständigkeit	47
- Möglichkeiten zur Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche	48
— Die Theorie vom „Regelungsschwerpunkt“	48
~ Das Subsidiaritätsprinzip	48
~ Das Verhältnismäßigkeitsprinzip	49
- Abgrenzung durch Organentscheidung	49
~ Das Prinzip der nationalen Repräsentation	50
IV. „Binnenmarkt“ und Kulturpolitik in den Europäischen Gemeinschaften: Die Situation nach Inkrafttreten der „Einheitlichen Europäischen Akte“	53
1. Vorbemerkung	53
2. Das kulturpolitische Aktionsprogramm der EG-Kommission	54
3. Der Begriff „Binnenmarkt“: Abgrenzung zum Begriff „Gemeinsamer Markt“	55
- Einleitung	55
- Der Begriff „Binnenmarkt“ im Sinne des Art. 8 a EWGV	56
- Gemeinsamer Markt und Binnenmarkt	58
- Die Bedeutung der beigegeführten Erklärungen für den Begriff des Binnenmarktes	60
- Die Binnenmarkt-Konzeption der EG-Kommission	61
- Einschränkung einer zu weiten Binnenmarkt-Konzeption	63
4. Der Anwendungsbereich der Handlungsermächtigungen des EWGV nach Inkrafttreten der EEA	64
5. Die Probleme der doppelten Rechtsgrundlagen	67
B. Besonderer Teil	69
I. Nationale Kulturpolitik und freier Warenverkehr	69
1. Zur Entbehrlichkeit der Definition eines Kulturgutbegriffs: Der Anwendungsbereich der Vorschriften zum freien Warenverkehr	69
2. Der Schutz „nationalen Kulturguts“	72
- Die Anwendbarkeit von Art. 36 EWG-Vertrag im Bereich der Vorschriften zum „Binnenmarkt“	72

— Vorbemerkung	72
— Die Auslegung von Art. 36 EWG-Vertrag durch den Europäischen Gerichtshof	73
~ Möglichkeiten der Einwendung von Art. 36 EWGV im Anwendungsbereich der Harmonisierungsvorschriften des EWG-Vertrages.	74
Der Begriff des „nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert“ i. S. v. Art. 36 EWG-Vertrag	80
— Die heutige Auslegung des Begriffs in der Literatur	81
— Anlehnung an die Nomenklatur im Gemeinsamen Zolltarif?	83
— Auswirkungen eines Beitritts aller Mitgliedstaaten zur Konvention der UNESCO vom 14. November 1970 „über die Maßnahmen zum Verbot und zur Verhinderung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut“ auf die Auslegung von Art. 36 EWGV.	84
~ Der internationale Rahmen	85
Die Konvention der UNESCO vom 14. November 1970 „über die Maßnahmen zum Verbot und zur Verhinderung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut“.	85
Die Konvention des Europarates vom 23. Juni 1985 „über die Verstöße im Zusammenhang mit Kulturgütern“	87
Die Europäische Konvention „zum Schutz archäologischen Kulturgutes“.	88
Das „Gesetz zum Schutz nationalen Kulturguts vor Abwanderung“.	89
~ Die Kompetenz des Bundes für den Schutz nationalen Kulturguts	89
— Einzelaspekte des Begriffs des Kulturguts im Gesetz	90
~ Die weiterbestehenden Ausfuhrregelungen der Bundesländer.	92
Die allgemeine Einschätzung der Auswirkungen der Errichtung des Binnenmarktes auf den Schutz nationalen Kulturguts in den Kommissionsvorhaben	93
Vorschläge der Kommission: nationale Maßnahmen	94
— Gesetzgeberische Maßnahmen zur Effektivierung des Schutzes nach Wegfall der Binnengrenzkontrollen	94
— Beitritt der Mitgliedstaaten zur UNESCO-Schutzkonvention	94
~ Stellungnahme zu den Vorschlägen.	95

- Vorschläge der Kommission: Gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen zum Schutz des nationalen Kulturguts der Mitgliedstaaten	95
- Schutzmaßnahmen an den Außengrenzen der Gemeinschaft	95
- Schutzmaßnahmen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr	97
- Die nähere Ausgestaltung dieser Vorschläge (internes Papier der Kommission, bisher unveröffentlicht)	98
- Die Kompetenz der Gemeinschaft zur Durchführung dieser Vorschläge	100
- Die Kompetenz der Gemeinschaft für Schutzvorhaben an den Außengrenzen	100
- Die Kompetenz der Gemeinschaft für die Schutzvorhaben im innergemeinschaftlichen Warenverkehr	102
- Alternativen zur fehlenden Kompetenz der Gemeinschaft: Die Rechtsgrundlagen für die Harmonisierung—Art. 100, 100 a oder Art. 235 EWGV — bei Regelungen des nationalen Kulturgüterschutzes?	107
- Harmonisierung nach Art. 100 EWGV	107
- Normierung nach Art. 235 EWGV	109
- Für den Fall der Harmonisierung nach Art. 100 a EWGV: Möglichkeiten des nationalen Alleingangs auf dem Gebiet des nationalen Kulturgüterschutzes über Art. 100 a Abs. 4 EWGV	109
- Aufnahme der von der Kommission zum Schutz nationalen Kulturguts vorgesehenen Maßnahmen in eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten	111
- Ausreichender Schutz des nationalen Kulturguts durch das primäre Gemeinschaftsrecht und die unterschiedlichen Gesetze der Mitgliedstaaten?	112
- Vorteile einer Gemeinschaftsregelung	112
- Vorteile der nationalen Lösung?	113
- Politischer Handlungszwang durch autonome Gemeinschaftsregelungen an den Außengrenzen	113
- Empfehlung an die Bundesregierung: Europäisierung des Schutzes nationalen Kulturguts der Mitgliedstaaten	113

II. Nationale Kulturpolitik und Niederlassungsfreiheit 114

1. Geltung der Niederlassungsfreiheit der Art. 52 ff. EWGV auch für selbständig kulturell Tätige	114
--	-----

2.	Ausgestaltung der Begriffe der Niederlassungsfreiheit durch das Allgemeine Programm vom 18. 12. 1961.	116
3.	Spezifisch kulturbezogene Niederlassungsregelungen des Sekundärrechts - Die Film-Richtlinien	118
	- Die Richtlinie vom 13. 5. 1965 hinsichtlich spezialisierter Filmtheater.	118
	- Die Richtlinie vom 15. 10. 1968 bezüglich der selbständigen Tätigkeiten des Filmverleihs.	119
	- Die Richtlinie vom 29. 9. 1970 bezüglich der selbständigen Tätigkeiten der Filmproduktion.	120
4.	Die Richtlinie 67/43/EWG.	121
5.	Die Architekten-Richtlinie (85/384/EWG).	121
6.	Der nationale Befund bezüglich spezifisch niederlassungsbezogener Regelungen für Künstler.	122
III.	Staatliche Kulturförderung und EG-Beihilfenrecht	123
1.	Das Beihilfenregime des EWGV.	124
2.	Anwendungsbereich der Art. 92-94 EWGV.	126
3.	Der Tatbestand des Art. 92 EWGV.	127
	- Begriff der Beihilfe	127
	- Herkunft der Beihilfe	128
	- Staatlich	129
	- Aus staatlichen Mitteln	129
	- Empfänger der Beihilfe	131
	- Unternehmen	131
	~ Öffentliche Unternehmen	131
	- Gemeinnützige, insbesondere kulturtreibende Organisationen	136
	- Produktionszweige	136
	- Wettbewerbsverfälschung	136
	- Handelsbeeinträchtigung	139
4.	Artikel 92 Abs. 1 EWGV und nationale Kulturförderung	141
	- Kommunale Kulturförderung	142
	- Kulturförderung des Bundes und der Länder	142
	- Förderung der gewerblichen Kulturwirtschaft	142
	- Wettbewerb, Preise, Stipendien	143
	- Theater, Orchester und Museen	143
	- Der Gedanke der nationalen Repräsentation als Korrektiv	144

5.	Zulässige Fördermaßnahmen nach Art. 92 Abs. 2 und 3 EWGV.	145
6.	Nationale Kulturförderung und Diskriminierungsverbot	146
7.	Die Vereinbarkeit der Förderungsprogramme zur Erhaltung der kulturellen Substanz in der ehemaligen DDR gemäß Art. 35 des Einigungsvertrages mit den Beihilfebestimmungen des EWG-Vertrages.	149
IV.	Nationale Kulturpolitik und Harmonisierung der indirekten Steuern	152
1.	Allgemeines.	152
2.	Der internationale Rahmen.	153
3.	Bestandsaufnahme des geltenden Gemeinschaftsrechts.	155
4.	Vorschläge und Vorhaben der Kommission.	158
	- Steuerbefreiungen für kulturelle Dienstleistungen und Lieferungen von kulturellen Gegenständen.	158
	- System der Befreiung der vorübergehenden Einfuhr.	159
	- Besteuerung zum ermäßigten Mehrwertsteuersatz	159
	- Die Anwendung des Nullsatzes bei der Mehrwertsteuer	159
	- Endgültige Besteuerung von Gebrauchtgegenständen, Kunstgegenständen, Antiquitäten und Sammlungsstücken	160
5.	Bestandsaufnahme nationaler Vorschriften der indirekten Besteuerung im kulturellen Bereich.	161
6.	Der Spielraum der Mitgliedstaaten für autonome Regelungen bei der indirekten Besteuerung kultureller Lieferungen und Leistungen.	162
	- Befreiungen von der Umsatzsteuer.	162
	- Die Besteuerung zum Nullsatz	164
	- Die Besteuerung zum ermäßigten Steuersatz	165
7.	Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern	165
V.	Nationale Kulturpolitik und Harmonisierung der direkten Steuern	168
1.	Europarechtlicher Bestand der Regeln über direkte Steuern	168
	- Kein unmittelbarer Handlungszwang durch Schaffung des Binnenmarktes.	168
	- Einstimmigkeit nach Art. 100 a Abs. 2 EWGV.	168
2.	Von der EG erwogene steuerliche Maßnahmen im kulturellen Bereich.	170
	- Allgemein	170

- Steuerliche Aspekte	171
— Begriff des Kunstschaffenden	171
— Entwicklung der Kulturstiftungen: Steuerbefreiungen, Steuerabsetzungsmöglichkeiten.	174
— Mäzenatentum.	176
— Privates architektonisches Erbe.	178
— Investitionen im kulturellen Bereich, insbesondere Ent- wicklung von Film- und Fernseh-Koproduktionen.	181
— Endverbrauch von Kulturgütern.	182
— Kauf von Musikinstrumenten.	182
— Investitionen zur Schaffung von Kunstwerken in Gebäu- den.	182
3. Entsprechende Bestrebungen im deutschen Steuerrecht	183
4. Schlußbemerkung.	185
 VI. Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das Urheberrecht	185
1. Problemstellung	185
2. Derzeitige Auswirkungen des Europarechts auf das deutsche Urheberrecht, insbesondere nach der Rechtsprechung des Ge- richtshofs der Europäischen Gemeinschaften.	187
- Anwendungsbereich von Art. 36 EWGV.	188
- Urheberrecht als „gewerbliches und kommerzielles Eigen- tum“ im Sinne des Art. 36 EWGV.	188
- Anwendung über den freien Warenverkehr hinaus.	189
- Die Erschöpfungstheorie im Urheberrecht	189
— Erschöpfung des Urheberrechts bei Werkstücken.	189
— Keine Erschöpfung bei Aufführungswerken.	191
- Zulässigkeit spezifischer nationaler Vorschriften	193
— Schutzfristenunterschiede.	193
— Pauschalabgaben.	194
~ Befugnis des einzelstaatlichen Gesetzgebers zur Auftei- lung der Verwertungsrechte bei Aufführungswerken	194
~ Zusätzliche Vervielfältigungsgebühr.	195
— Zeitliche Staffelung von Kino- und Videoverwertung durch Gesetz.	195
— Schaffung eines eigenständigen Vermietungsrechts	196
- Wettbewerbsrechtliche Probleme hinsichtlich Produktions-, Filmverleih- und Verwertungsgesellschaften.	197
~ Verbotene Kartellabsprachen (Art. 85 EWGV).	198

— Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 86 EWGV)	198
— Keine Anwendung von Art. 90 EWGV auf Verwertungsgesellschaften	200
- Zusammenfassende Beurteilung der Rechtsprechung des Gerichtshofes	201
3. Die Aktion der Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Bereich des Urheberrechts, insbesondere das Grünbuch Urheberrecht	202
- Mitteilung der Kommission an den Rat vom 22. November 1977.	203
- Das Grünbuch Fernsehen	204
- Das Grünbuch Urheberrecht	205
- Aussagen	205
- Die Diskussion um das Grünbuch Urheberrecht	207
- Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses	207
— Stellungnahme der Literatur	208
4. Maßstäbe für die rechtliche Bewertung	210
- Verpflichtung der Kommission zu weitergehender Harmonisierung	210
Zusammenfassung	216
- Beibehaltung von Regelungen des gegenwärtigen deutschen Urheberrechts nach einer Harmonisierung durch die EG-Kommission entsprechend dem Grünbuch	216
Zusammenfassung	218
- Schutzmöglichkeiten gegen weitergehende Harmonisierungsbestrebungen	218
5. Ausblick: die für 1991/92 geplanten Initiativen der Kommission	219
VII. Der sozialrechtliche Status der Künstler im europäischen Binnenmarkt	222
1. Gesetzeslage in der Bundesrepublik Deutschland und Beweggründe zur Entstehung des KSVG	223
2. Aufbau des Künstlersozialversicherungsgesetzes	224
3. Kreis der versicherten Personen Künstler und Publizisten - Begriffe	226
4. Die Künstlersozialabgabe im einzelnen und der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 8. April 1987.	227
5. Kritik an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und am KSVG allgemein	232

6.	Neuregelungen als Folge des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts durch das Gesetz zur finanziellen Sicherung der Künstlersozialversicherung vom 18. 12. 1987.	238
7.	Novellierung des KSVG zum 01. 01. 1989 durch das Gesetz zur Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes vom 20. 12. 1988 (BGB1. 1988 I, S. 2606 ff.)	239
8.	Die sozialrechtliche Konzeption des EWG-Vertrages Wie fügen sich diese nationalen Regelungen in das EG-Recht ein, und welche Anpassungen (oder Ausweitungen) sind erforderlich?	241
9.	Die Notwendigkeit einer Harmonisierung: Bestandsaufnahme des geltenden Gemeinschaftsrechts auf den Gebieten der Art. 117, 118 EWGV.	243
10.	Die Rechtsgrundlagen der Verträge: Koordinierung — Mindestschutzkonzept einer Harmonisierung	246
11.	Schlußbetrachtung: Bedeutung und Bewertung der Erklärung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (Tagung der Staats- und Regierungschefs der EG vom 8./9. Dezember 1989 in Straßburg).	250
VIII.	Schlußbemerkung	257
	Thesen	259
	Literaturverzeichnis	276
	Abkürzungsverzeichnis	286