



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 14.12.2011
KOM(2011) 878 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS PARLAMENT, DEN RAT UND DEN
EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

**Bericht über die Umsetzung und die Auswirkungen der Folgerecht-Richtlinie
(2001/84/EC)**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einführung.....	3
1.1.	Zielsetzung der Richtlinie	3
1.2.	Ziel dieses Berichts	3
1.3.	Verfahrensfragen und Konsultation interessierter Parteien	4
2.	Wirkungen der Richtlinie	4
2.1.	Hintergrund – der weltweite Kunstmarkt.....	4
2.2.	Wettbewerbsfähigkeit des Markts für moderne und zeitgenössische Kunst in der EU im Verhältnis zu einschlägigen Märkten, die das Folgerecht des Urhebers nicht anwenden.....	5
2.2.1.	Auktionsverkäufe der Werke lebender Künstler.....	5
2.2.2.	Auktionsverkäufe von Werken verstorbener Künstler innerhalb von 70 Jahren nach deren Tod	6
2.3.	Auswirkungen auf den Binnenmarkt	6
2.3.1.	Auktionsverkäufe der Werke lebender und verstorbener Künstler.....	6
2.3.2.	Veränderungen beim Gesamtmarktanteil.....	7
2.4.	Faktoren, die die Entwicklung der Kunstmärkte beeinflussen.....	7
2.4.1.	Mobilität in den oberen Preissegmenten	8
2.4.2.	Verwaltungsaufwand in den unteren Preissegmenten.....	8
3.	Umsetzungsfragen auf nationaler Ebene.....	9
3.1.	Vergütungssätze	9
3.2.	Abwicklungsverfahren	9
3.2.1.	Verwaltungskosten.....	9
3.2.2.	Kosten für Verwertungsgesellschaften	10
3.2.3.	Der „Kaskadeneffekt“	10
4.	Auswirkungen für Künstler.....	10
4.1.	Nutzen und Kosten für Künstler	10
5.	Schlussfolgerungen	11
5.1.	Wettbewerbsfähigkeit europäischer Märkte	11
	Anhang 1	13

1. EINFÜHRUNG

1.1. Zielsetzung der Richtlinie

Mit dem Erlass der Richtlinie über das Folgerecht des Urhebers des Originals eines Kunstwerks (2001/84/EG vom 27. September 2001) („*die Richtlinie*“) wurden zwei Ziele verfolgt: Zum einen sollte sie „den Urhebern von Werken der bildenden Künste eine wirtschaftliche Beteiligung am Erfolg ihrer Werke garantieren“,¹ und zum anderen die Anwendung des Folgerechts in der Europäischen Union harmonisieren. Die Begründung dafür war, dass „die Anwendung oder Nichtanwendung eines solchen Rechts insofern erhebliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt hat, als das Bestehen oder Nichtbestehen einer aus dem Folgerecht resultierenden Abführungspflicht ein Aspekt ist, der von jeder an dem Verkauf eines Kunstwerks interessierten Person in Betracht zu ziehen ist. Daher ist dieses Recht einer der Faktoren, die zu Wettbewerbsverzerrungen und Handelsverlagerungen in der Gemeinschaft beitragen.“²

Entsprechend dieser Zielsetzung sieht die Richtlinie die Harmonisierung der inhaltlichen Bedingungen für die Anwendung des Folgerechts vor: (i) Anspruchsberechtigung und Schutzdauer, (ii) Kategorien von Kunstwerken, die unter das Folgerecht fallen, (iii) Umfang der Rechtsgeschäfte, die unter das Folgerecht fallen, d. h. alle Rechtsgeschäfte, an denen Kunsthändler beteiligt sind, (iv) Vergütungssätze, die für festgelegte Tranchen des Verkaufspreises gelten, (v) maximal zulässiger Mindestverkaufspreis, ab dem das Folgerecht Anwendung findet (3000 EUR) und (vi) Bestimmungen für Anspruchsberechtigte aus Drittländern. Die Richtlinie trat am 1. Januar 2006 in Kraft.

Als die Richtlinie vereinbart wurde, wurde das Folgerecht in vier von damals 15 Mitgliedstaaten nicht angewendet: in Österreich, Irland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich. Diesen Mitgliedstaaten wurde eine Übergangszeit bis zum 1. Januar 2010 zugestanden, in der ihnen freigestellt war, das Folgerecht für die Werke anspruchsberechtigter verstorbener Künstler nicht anzuwenden. Die betreffenden Mitgliedstaaten sowie Malta machten von dieser Bestimmung Gebrauch und nutzten auch die Möglichkeit, den Zeitraum dieser Ausnahmeregelung um weitere zwei Jahre zu verlängern. Diese Ausnahmeregelung endet am 1. Januar 2012; zu diesem Zeitpunkt muss die Richtlinie in allen Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt sein.

1.2. Ziel dieses Berichts

Artikel 11 der Richtlinie sieht vor, dass die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss einen Bericht über die Umsetzung und die Auswirkungen dieser Richtlinie vorlegt. Dieser Anforderung wird durch den vorliegenden Bericht entsprochen. Im Einklang mit den Bestimmungen von Artikel 11 untersucht dieser Bericht insbesondere die Auswirkungen der Richtlinie auf den Binnenmarkt und die Wirkung der Einführung des Folgerechts in denjenigen Mitgliedstaaten, die vor dem Inkrafttreten der Richtlinie das Folgerecht in ihren nationalen Rechtsvorschriften nicht angewandt hatten. Besonders aufmerksam befasst sich der Bericht mit der Position der Gemeinschaft im Verhältnis zu einschlägigen Märkten, die das Folgerecht nicht anwenden, bewertet die Rolle

¹ Erwägungsgrund 3 der Richtlinie.

² Erwägungsgrund 9 der Richtlinie.

der Richtlinie bei der Förderung des künstlerischen Schaffens und prüft die Situation im Hinblick auf die Abwicklungsverfahren in den Mitgliedstaaten.

1.3. Verfahrensfragen und Konsultation interessierter Parteien

Bei der Vorbereitung dieses Berichts führte die Kommission eine breit angelegte öffentliche Konsultation zu allen wesentlichen Fragen durch, die Artikel 11 genannt werden, unter anderem holte sie auch Informationen von den Mitgliedstaaten ein.

Es gingen 503 Antworten zur Veröffentlichung ein. Davon stammt die überwiegende Mehrheit (422) von Bürgern – Rechtsnachfolgern von Künstlern (248, hauptsächlich aus Frankreich und Italien), und Künstlern (174, hauptsächlich aus Frankreich und dem Vereinigten Königreich). Daneben gingen auch Antworten von Kunstmarktfachleuten (48), Verwertungsgesellschaften, Künstlergewerkschaften und einigen staatlichen Behörden ein.

2. WIRKUNGEN DER RICHTLINIE

2.1. Hintergrund – der weltweite Kunstmarkt

Der weltweite Kunst- und Antiquitätenmarkt, einschließlich bildender Kunst und Kunsthandwerk, erzielte 2010 einen Umsatz von 43 Mrd. EUR und erreichte damit wieder den Stand von 2008, nachdem 2009 ein „Krisenjahr“ (mit einem Umsatzrückgang auf 28 Mrd. EUR) gewesen war.³

Die EU hatte 2010 einen Weltmarktanteil von 37 % auf den Wert bezogen, gefolgt von den USA (34 %) und China (23 %).⁴ Der stärkste Trend auf dem weltweiten Kunst- und Antiquitätenmarkt der vergangenen sechs Jahre ist die enorme Vergrößerung des chinesischen Marktanteils von 5 % im Jahr 2006 und der parallel verlaufende Rückgang des Marktanteils der USA und der EU (siehe Abbildung 1 in Anhang 1).

Der Verkauf auf dem Kunst- und Antiquitätenmarkt stieg 2010 um 13 % auf 35 Mio. Transaktionen. Der weltweite Verkauf teilt sich zwischen Auktionshäusern (2010 49 %) und Händlern (51 %) auf. 2010 erreichte der Gesamtverkauf bei Auktionen einen Wert von rund 21 Mrd. EUR und der Auktionsverkauf von Werken der bildenden Kunst⁵ einen Wert von rund 7 Mrd. EUR. Siehe Tabelle 1 im Anhang.

Der Kunst- und Antiquitätenmarkt insgesamt trägt erheblich zur Weltwirtschaft bei, nicht nur durch seinen Umsatz, sondern auch in Bezug auf die Unternehmen, die er unterstützt, und auf die Arbeitsplätze und Qualifizierungen, die er direkt und indirekt schafft. Arts Economics hat geschätzt, dass es 2010 weltweit etwa 400 000 gelistete Unternehmen (Auktionshäuser, Kunsthändler) gab, und in der EU über 59 000 Unternehmen, einschließlich 4000 Auktionshäusern und 55 000 Kunsthändlern, die knapp 270 000 Mitarbeiter beschäftigten, und weitere 110 000 Arbeitsplätze (konservativ geschätzt) in Hilfs- und Nebendienstleistungen, die direkt vom Kunsthandel in Anspruch genommen werden, unterstützten.

³ Alle Zahlen basieren auf Daten, die von Arts Economics mit Daten von Artnet geliefert wurden.

⁴ Die von Arts Economics gelieferten Daten zum chinesischen Kunst- und Antiquitätenmarktanteil umfassen das chinesische Festland, Hongkong, Macao und Taiwan.

⁵ Das heißt ohne Kunsthandwerk.

2.2. Wettbewerbsfähigkeit des Markts für moderne und zeitgenössische Kunst in der EU im Verhältnis zu einschlägigen Märkten, die das Folgerecht des Urhebers nicht anwenden

Vom Folgerecht ist nur der Handel mit zeitgenössischen und modernen Kunstwerken direkt betroffen, d. h. Werke lebender Künstler der EU oder verstorbener Künstler der EU, deren Tod zum Zeitpunkt des Verkaufs höchstens siebenzig Jahre zurückliegt. Werke, die unter das Folgerecht fallen, erreichten 2010 in Auktionsverkäufen weltweit einen Wert von rund 2,1 Mrd. EUR. In der EU hatten sie 2010 einen Anteil von 50 % des Werts der Auktionsverkäufe von Werken der bildenden Kunst,⁶ im Vergleich zu 35 % der Verkäufe in den USA, 25 % in der Schweiz und 3 % der Verkäufe in der übrigen Welt. Siehe dazu Tabelle 1 im Anhang.

2.2.1. Auktionsverkäufe der Werke lebender Künstler

Die weltweiten Auktionsverkäufe von Kunstwerken aller lebenden Künstler beliefen sich 2010 auf rund 1 Mrd. EUR, der EU-Anteil betrug fast ein Drittel davon. Die weltweiten Auktionsverkäufe der Werke lebender EU-Künstler machten 2010 ein Drittel des Werts der Verkäufe von Werken lebender Künstler aus (340 Mrd. EUR).⁷

Der Auktionsverkauf von Kunstwerken aller lebenden Künstler erfuhr zwischen 2005 und 2010 einen Zuwachs um 136 % auf den Wert bezogen. Das Wachstum der USA und der EU blieb unter dem Durchschnitt (60 % bzw. 92 %), während die Schweiz und China mit 334 % bzw. 646 % hohe Wachstumsraten verzeichneten.⁸

Der Weltmarktanteil der EU an Auktionsverkäufen von Werken lebender Künstler sank im Zeitraum 2005-2010 von 37 % auf 30 %, was hauptsächlich auf den Rückgang des Marktanteils des Vereinigten Königreichs von 27 % auf 20 % zurückzuführen ist. Gleichzeitig sank der Marktanteil der USA von 54 % auf 37 %, während China seinen Marktanteil von 8 % auf 24 % vergrößerte. Die Schweiz erlebte einen leichten Anstieg ihres Marktanteils von 0,3 % auf 0,5 %.

Der EU-Marktanteil am Verkauf von Werken lebender EU-Künstler sank im Zeitraum 2008-2010 weiter.⁹ Dies folgte auf den hohen Marktanteil des Vereinigten Königreichs von 62 % im Jahr 2008, drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie über das Folgerecht. Gleichzeitig stieg der Marktanteil der USA um fünf Prozentpunkte auf 28 %, und einige Mitgliedstaaten, die 2006 das Folgerecht für lebende EU-Künstler umgesetzt hatten, erlebten in diesem Zeitraum ebenfalls eine Zunahme ihres Marktanteils (Österreich, Niederlande, Italien¹⁰). Siehe dazu Tabelle 1. Betrachtet man die verfügbaren Daten über einen längeren Zeitraum, vergrößerte sich der EU-Marktanteil an Werken lebender EU-Künstler von 60 % im Jahr 2002 auf 66 % im Jahr 2010, der Marktanteil des Vereinigten Königreichs stieg von 40 % auf 42 %.

⁶ Daten zu Auktionsverkäufen von Werken der bildenden Künste werden als primäre Grundlage für Diskussionen über die Bewegungen auf den weltweiten Kunstmärkten hier verwendet, da Verkäufe offiziell aufgezeichnet werden, und der Zeitraum 2005-2010 wurde im Hinblick auf das Inkrafttreten der Richtlinie am 1. Januar 2006 berücksichtigt. Ausführliche Daten zu Werken, die unter das Folgerecht fallen, sind nur für den Zeitraum 2008-2010 verfügbar.

⁷ Anders als bei anderen Märkten, auf denen Auktionsverkäufe möglicherweise einen gleich großen Anteil haben, verkaufen viele lebende Künstler ihre Werke hauptsächlich über Händler, weniger in Auktionen. Deshalb kann der Händlerumsatz in diesem Bereich im Vergleich höher ausfallen, er wird auf das Doppelte des Umsatzes durch Auktionsverkäufe geschätzt.

⁸ Vergleiche sind mit Vorsicht zu behandeln, angesichts des großen Interesses, das beispielsweise in China für die traditionelle chinesische Kunst vorhanden ist.

⁹ Diese Daten sind mit Vorsicht zu behandeln, da sie den Zeitraum vor und nach der Harmonisierung des Folgerechts nicht abdecken. Der Zeitraum 2008-2010 war außerdem eine Periode des beispiellosen Wachstums und Booms.

¹⁰ Italien setzte das Folgerecht im Jahr 2006 um.

Angesichts der größeren Bewegungen auf den zeitgenössischen (und gesamten) Kunstmärkten gibt es gegenwärtig nicht genügend Anhaltspunkte für die Aussage, dass der Rückgang des EU-Marktanteils für Werke lebender Künstler in dem betreffenden Zeitraum direkt mit der Harmonisierung des Folgerechts im Jahr 2006 zusammenhängt (siehe auch die weiteren Ausführungen im Abschnitt 2.4).

2.2.2. Auktionsverkäufe von Werken verstorbener Künstler innerhalb von 70 Jahren nach deren Tod

Die weltweiten Kunstauktionsverkäufe von „modernen“ Kunstwerken (d. h. von Künstlern, die zwischen 1875 und 1945 geboren wurden) beliefen sich 2010 auf rund 3,5 Mrd. EUR. Der „Erben“-Markt der EU (Werke verstorbener Künstler innerhalb von 70 Jahren nach deren Tod) hatte daran einen Anteil von 1 Mrd. EUR.

Insgesamt wuchs der Markt zwischen 2005 und 2010 um 126 %. Die Verkäufe der Schweiz, der USA und der EU stiegen um 25 %, 69 % bzw. 85 %, demgegenüber hatte China eine extrem hohe Wachstumsrate von über 1300 %. Die EU verlor an Weltmarktanteil, wiederum hauptsächlich infolge des Rückgangs des Marktanteils des Vereinigten Königreichs (von 27 % auf 20 %), ebenso die USA und die Schweiz. Der Marktanteil Chinas vergrößerte sich enorm von 4 % auf 23 %.

Was den „Erben“-Markt der EU betrifft, ist zu bemerken, dass der Marktanteil des Vereinigten Königreichs im Zeitraum 2008-2010, als das Folgerecht keine Geltung für den „Erben“-Markt hatte, um fünf Prozentpunkte auf 37 % zurückging (und in der Tat sank der Marktanteil des Vereinigten Königreichs auf dem größeren Markt für Werke verstorbener Künstler im gleichen Zeitraum von 34 % auf 20 %). Der Marktanteil der USA stieg im gleichen Zeitraum um fünf Prozentpunkte und die Marktanteile anderer EU-Mitgliedstaaten (mit oder ohne Anwendung des Folgerechts auf Erben) blieben stabil. Gegenwärtig ist kein Muster erkennbar, das darauf hindeuten würde, dass Mitgliedstaaten, die keine Folgerechtsvergütung für Werke verstorbener Künstler einziehen, in diesem Zeitraum besser gefahren sind als Mitgliedstaaten, die dies tun. Siehe Tabelle 1 im Anhang.

2.3. Auswirkungen auf den Binnenmarkt

Angesichts der Erwartung, die nicht harmonisierte Anwendung des Folgerechts trage zu „Handelsverlagerungen“ innerhalb der EU bei, versuchte die Kommission zu klären, ob eine Verschiebung des Handels von denjenigen Mitgliedstaaten, die 2006 das Folgerecht für Werke lebender Künstler neu eingeführt hatten, zu anderen Mitgliedstaaten stattgefunden hatte, und ob diejenigen Mitgliedstaaten, in denen noch bis 1. Januar 2012 die Ausnahmeregelung gilt, daraus einen komparativen Vorteil beim Verkauf von Werken verstorbener Künstler ziehen konnten. Die Kommission untersuchte verfügbare Datensätze für den Zeitraum 2005-2010.

2.3.1. Auktionsverkäufe der Werke lebender und verstorbener Künstler

Die Kunstmärkte in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterscheiden sich in ihrer Struktur und Zusammensetzung. Während das Vereinigte Königreich beispielsweise den größten wertbezogenen EU-Marktanteil bei Auktionsverkäufen von Werken, die unter das Folgerecht

fallen (2010 64 %), hat, gefolgt von Frankreich (12 %) und Deutschland (5 %), war das größte Transaktionsvolumen (26 %) in Frankreich zu finden.¹¹

Insgesamt fielen 2010 etwa 65 000 Auktionstransaktionen unter das Folgerecht, davon betrafen ungefähr zwei Drittel die Werke verstorbener Künstler und ein Drittel die Werke lebender Künstler. Siehe Tabelle 1 im Anhang.

Betrachtet man sowohl den Wert als auch das Volumen von Auktionsverkäufen von Werken lebender Künstler im Zeitraum 2005-2010, ist kein klares Muster auszumachen, das darauf hindeuten würde, dass eine systematische Handelsverlagerung innerhalb der EU stattgefunden hat, weg von den Mitgliedstaaten, die 2006 das Folgerecht für Werke lebender Künstler eingeführt hatten.

Der Marktanteil des Vereinigten Königreichs sank im Vergleich zu 2005 für Verkäufe von Werken lebender und verstorbener Künstler. Ebenso verlor es zwischen 2008 und 2010 an Marktanteil für Werke lebender Künstler, die unter das Folgerecht fallen, obwohl der Marktanteil des Vereinigten Königreichs 2008, also drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie, einen Spitzenwert von 61 % erreicht hatte. Jedoch vergrößerten andere Mitgliedstaaten, die das Folgerecht neu eingeführt hatten (Österreich, Niederlande und Italien), im gleichen Zeitraum ebenso ihren Marktanteil zu Lasten des Vereinigten Königreichs. Außerdem ist festzustellen, dass der EU-Marktanteil des Vereinigten Königreichs für die Werke verstorbener Künstler sowohl im Zeitraum 2005-2010 als auch 2008-2010 gesunken ist. Unter den Mitgliedstaaten, die das Folgerecht bereits umgesetzt hatten, haben Frankreich und Deutschland im Zeitraum 2008-2010 beide ihren Marktanteil für den Verkauf von Werken lebender EU-Künstler vergrößert (von 5 % auf 7 % bzw. von 3 % auf 4 %), während der Anteil der „restlichen EU“ unverändert bei 2 % lag. Bei den Werken bereits verstorbener Künstler blieben die Marktanteile stabil. Siehe Tabelle 1 im Anhang.

2.3.2. *Veränderungen beim Gesamtmarktanteil*

Ähnlich ist auch im Hinblick auf den Marktanteil insgesamt (nicht nur Auktionen) für den Zeitraum 2005-2010 kein klares Muster zu erkennen. Österreich, die Niederlande und Italien verzeichneten einen leichten Anstieg ihres EU-Marktanteils für die Werke lebender Künstler, während der Marktanteil des Vereinigten Königreichs beträchtlich zurückging, entsprechend der allgemeinen Marktverkleinerung des Vereinigten Königreichs.

Die Veränderungen der Marktanteile im Handel mit Werken verstorbener Künstler ergeben ein ähnlich gemischtes Bild. Der Marktanteil des Vereinigten Königreichs ging im gleichen Maße wie die allgemeine Marktverkleinerung zurück; die Marktanteile von Deutschland und den Niederlanden gingen leicht zurück, während die Marktanteile von Frankreich, Österreich und der Schweiz zunahmen.

2.4. **Faktoren, die die Entwicklung der Kunstmärkte beeinflussen**

Viele Interessengruppen haben auf die Tatsache hingewiesen, dass die Besonderheiten verschiedener Kunstmärkte, ihre Entwicklung und die relative Wettbewerbsfähigkeit von Märkten von einer Vielzahl verschiedener Faktoren abhängen. Das allgemeine Steuersystem, einschließlich der Mehrwertsteuer-Anwendung, kann dabei eine große Rolle spielen. Innerhalb der EU variieren die Mehrwertsteuersätze von 15 % bis 25 %. Provisionsätze und

¹¹ Der hohe Wert der Verkäufe im Vereinigten Königreich entsteht durch eine kleine Anzahl von Verkäufen zu sehr hohen Preisen. 2010 wurde beispielsweise 54 % des Werts des Kunstmarkts in der Preisspanne von 2 Mio. EUR erzielt (dies sind nur 0,5 % der Transaktionen).

Verwaltungskosten, darunter auch die mit der Abwicklung des Folgerechts verbundenen Kosten, sind genannt worden.

Weitere Aspekte sind relevant. Kunstmärkte unterliegen Veränderungen im Geschmack und in der Wahrnehmung von Kunst als Investitionswert. In diesem Kontext bleiben die Verfügbarkeit von Fachkompetenz, die Spezialisierung eines gegebenen Kunstmarkts, Vertrauen und Kontakte wichtig. Entwicklungen in der weltweiten Verteilung von Wohlstand mögen eine Rolle spielen, wie sich insbesondere im Aufstieg des chinesischen Kunstmarkts zeigt. Gleichzeitig ist auch die Mobilität des Kunstmarkts, einschließlich der wachsenden Anziehungskraft nationaler und internationaler Kunstmessen im Händlerbereich genannt worden.

2.4.1. Mobilität in den oberen Preissegmenten

Der Weltmarkt für Kunst ist ferner durch einige „weltweite Marktschwerpunkte“ charakterisiert, an denen die wertvollsten Kunstwerke – über 50 000 EUR – gehandelt werden. Zu diesen Schwerpunkten, die den größten Anteil am Verkauf in den höheren Preisspannen haben, zählen die USA, China und das Vereinigte Königreich. Dies zeigt sich in den überdurchschnittlichen Verkaufspreisen in diesen Ländern (siehe Abbildung 2 im Anhang) und in der Tatsache, dass eine kleine Anzahl von Verkäufen einen hohen prozentualen Anteil am Wert der Transaktionen haben.

Viele der Befragten haben angemerkt, dass der Kunsthandel in den höheren Preissegmenten stärker dem internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist und dass bei die einem solchen Verkauf anfallenden Gebühren den Verkäufer eher dazu bewegen, den Verkauf zu anderen Märkten mit insgesamt geringeren Transaktionskosten zu verlagern, auch wenn dabei noch Transportkosten anfallen.¹² In diesem Zusammenhang haben Auktionshäuser angemerkt, dass es Kunden gibt, die ihre Verkäufe nach New York verlagern und diese Entscheidung mit dem Folgerecht als Kostenfaktor begründen. Der Händlerbereich hat eine Tendenz festgestellt, Transaktionen zu einer der wachsenden internationalen Kunstmessen zu verlagern, als Beispiel dafür wurde die Art Basel genannt. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Verkäufer ihre Geschäfte aus Vernunftgründen immer dort abschließen werden, wo die Transaktion ihnen am meisten einbringt, und das Folgerecht ist einer von mehreren Faktoren, die bei der Auswahl des Verkaufsorts eine Rolle spielen.

2.4.2. Verwaltungsaufwand in den unteren Preissegmenten

Das bei weitem größte Handelsvolumen ist am unteren Ende des Marktes zu finden, d. h. bei primär „inländischen“ Märkten, auf denen tendenziell eine große Anzahl von Verkäufen mit niedrigem Wert stattfindet. Solche Märkte können nationale Märkte sein oder als Nebenschauplatz internationaler Märkte fungieren (ein Beispiel dafür ist London), sie basieren in der Regel auf einem hohen Verkaufsvolumen von Kunstwerken der unteren Preissegmente, die meist von lokalen Eigentümern stammen und an lokale Käufer verkauft werden (siehe Abbildung 3 im Anhang). Es ist festgestellt worden, dass diese Märkte eher von kleineren Unternehmen dominiert werden, für die der Verwaltungsaufwand eine Belastung bedeutet, weil er ihre Kosten in die Höhe treibt. Mit diesem Aspekt befasst sich der nachfolgende Abschnitt 3.

¹² Siehe beispielsweise „The impact of artist resale rights on the art market in the UK“ (Auswirkung des Folgerechts des Urhebers auf den Kunstmarkt im Vereinigten Königreich), Toby Froschauer, Januar 2008.

3. UMSETZUNGSFRAGEN AUF NATIONALER EBENE

3.1. Vergütungssätze

Kernstück der Richtlinie war die Harmonisierung der anwendbaren Gebührensätze in fünf definierten Tranchen des Verkaufspreises, mit dem Ziel, die Anwendung des Folgerechts in dieser Hinsicht zu harmonisieren, da die unterschiedlichen Sätze zu einer Wettbewerbsverzerrung auf dem Binnenmarkt führten. Keine Interessengruppe gab an, dass die Preistranchen und Vergütungssätze geändert werden sollten, oder dass der nach Ermessen der Mitgliedstaaten anwendbare Satz von 5 % für Verkäufe mit einem Wert von unter 5000 EUR abgeschafft werden sollte.

Bezüglich des Mindestbetrags für die Anwendung des Folgerechts liegen die festgelegten Beträge zwischen 15 EUR und 3000 EUR. Es ist kein Nachweis erbracht worden, dass unterschiedliche Beträge auf nationaler Ebene negative Auswirkungen auf den EU-Binnenhandel hatten.

3.2. Abwicklungsverfahren

Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Wahrnehmung des Folgerechts obligatorisch oder fakultativ einer Verwertungsgesellschaft zu übertragen. In den meisten Mitgliedstaaten ist die obligatorische Wahrnehmung des Folgerechts durch eine Verwertungsgesellschaft vorgesehen, eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten hat sich jedoch für die fakultative Übertragung entschieden. Die Interessengruppen stellten den Anwendungsbereich für verschiedene Konzepte zur Abwicklung des Folgerechts nicht in Frage.

Darüber hinaus enthält die Richtlinie keinerlei Anweisungen zur Durchführung und Verwaltung des Folgerechts. Es gibt erhebliche Abweichungen zwischen den nationalen Systemen, die zu Unterschieden im Verwaltungsaufwand und in den Verwaltungskosten führen, sowohl für Kunstmarktfachleute als auch für Verwertungsgesellschaften, die das Folgerecht wahrnehmen.

3.2.1. Verwaltungskosten

Die meisten Kunstmarktfachleute sprachen das Thema Verwaltungskosten an. Sie gaben an, dass insbesondere KMU, deren Marktanteil am Volumen gemessen größer ist als am Wert gemessen, unter den hohen Verwaltungskosten leiden, die bei jeder Transaktion anfallen. Dazu ist festzustellen, dass im Jahr 2010 allein über 65 000 Auktionsverkäufe stattfanden, die unter das Folgerecht fielen. Die Kosten für die Wahrnehmung dieses Rechts sind auf bis zu 50 EUR pro Transaktion geschätzt worden. Dabei handelt es sich in erster Linie um Personalkosten in Zusammenhang mit: (i) der Ermittlung der anspruchsberechtigten Künstler, (ii) der Ermittlung der Erben bzw. Rechtsnachfolger und (iii) der Bearbeitung von Auslassungen und Rückerstattungen, zusammen mit IT-Systemkosten.

Der wichtigste Einzelfaktor scheint die Ermittlung der anspruchsberechtigten Künstler zu sein. Während die Verwertungsgesellschaften in einigen Mitgliedstaaten hervorragende Aufzeichnungen führen, werden diese Daten in anderen Mitgliedstaaten nicht aufbewahrt oder auf effiziente Weise zur Verfügung gestellt. Einige Verwertungsgesellschaften veröffentlichen Listen von Anspruchsberechtigten, die einen Vertrag mit ihnen abgeschlossen haben und Anspruch auf Folgerechtsvergütungen haben. In Mitgliedstaaten, in denen die Registrierung des Künstlers bei einer Verwertungsgesellschaft Voraussetzung für die

Auszahlung von Folgerechtsvergütungen ist, sind die Verwertungsgesellschaften in der Lage, eine vollständige Liste möglicher Empfänger aufzustellen.

Dort, wo Verwertungsgesellschaften die Informationen nicht in systematischer und umfassender Weise zur Verfügung stellen, fällt offensichtlich den Kunstmarktfachleuten die Aufgabe zu, die Suche durchzuführen. Die Situation hinsichtlich der grenzüberschreitenden Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Verzeichnissen von Anspruchsberechtigten ist dürftig.

Die Führung umfassender und abfragbarer Verzeichnisse von anspruchsberechtigten Künstlern ist als Hauptanforderung genannt worden, um die mit dem Folgerecht verbundenen Verwaltungskosten zu senken. Ein weiterer Ansatz scheint die Einführung eines fakultativen und vereinfachten Pauschalbetragssystems zu sein. In einem Mitgliedstaat gibt es eine branchenübergreifende (Anspruchsberechtigte, Branche) Vereinbarung über die Durchführung des Rechts, und die Zusammenarbeit bei der Entwicklung kompatibler IT-Systeme ist als wesentliche Anforderung genannt worden, um eine effiziente Abwicklung dieses Rechts zu gewährleisten.

3.2.2. Kosten für Verwertungsgesellschaften

Verwertungsgesellschaften geben an, dass ihre Verwaltungskosten zwischen 10 % und 20 % der eingezogenen Vergütungen betragen. Die Verwaltungskosten der Verwertungsgesellschaften werden in der Regel vor der Ausbezahlung der Vergütung abgezogen, d. h. sie werden vom Empfänger getragen.

In Mitgliedstaaten, in denen Verwertungsgesellschaften nur auf der Grundlage des einzelnen Auftrags eine Vergütung einziehen können, können in der Regel alle eingezogenen Vergütungen ausbezahlt werden. In Mitgliedstaaten mit anderen Systemen können die Empfänger nicht immer ermittelt werden. In diesen Fällen werden bis zu 5 % der eingezogenen Vergütungen nicht ausbezahlt.

3.2.3. Der „Kaskadeneffekt“

Kunsthändler haben auch den sogenannten „Kaskadeneffekt“ des Folgerechts kritisiert; damit ist gemeint, dass bei jeder Transaktion eine Folgerechtsvergütung anfällt, diese aber – anders als bei der Mehrwertsteuer – bei Transaktionen zwischen Händlern nicht zurückerstattet werden kann. Das Folgerecht hat eine kumulierende Wirkung bei Kunstwerken, die mehrmals verkauft werden. In Mitgliedstaaten, in denen nicht nur der Verkäufer, sondern möglicherweise auch der Käufer zur Bezahlung der Vergütung verpflichtet ist, muss ein Kunsthändler, der an zwei aufeinanderfolgenden Transaktionen beteiligt ist, möglicherweise zweimal hintereinander eine Vergütung für dasselbe Kunstwerk bezahlen (zuerst als Käufer und anschließend als Verkäufer).

4. AUSWIRKUNGEN FÜR KÜNSTLER

4.1. Nutzen und Kosten für Künstler

Die Kommission bat die Verwertungsgesellschaften, die für die Einziehung und Ausbezahlung der Folgerechtsvergütung zuständig sind, um Informationen über (a) die Anzahl von Künstlern, die in den einzelnen Jahren zwischen 2005 und 2010 in den Genuss dieser Vergütung kamen, und (b) den ausbezahlten Betrag. Zehn Verwertungsgesellschaften waren in der Lage, diese Informationen zu liefern, d. h. für zehn von 27 Mitgliedstaaten waren

Informationen verfügbar.¹³ Siehe dazu die Zusammenfassung in Tabelle 3 im Anhang. In diesen zehn Mitgliedstaaten wurden 2010 rund 14 Mio. EUR an 6631 Künstler bzw. deren Erben ausbezahlt; dies ist eine relativ stabile Zahl, vergleicht man mit 2007, als 14,4 Mio. EUR an 7107 Künstler bzw. deren Erben ausbezahlt wurden. Ungefähr die Hälfte der Vergütungen wurde allein in Frankreich eingezogen. Die Verwertungsgesellschaften in vier Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Frankreich und Slowakei) konnten für 2006-2010 eine Aufgliederung nach lebenden und verstorbenen Künstlern vorlegen. In diesen vier Mitgliedstaaten wurden in diesem Zeitraum 22 % der Vergütungen nach Wert und 41 % der Vergütungen nach Volumen an lebende Künstler ausbezahlt.

Diese Zahlen werden weitgehend von den Untersuchungen von Arts Economics unterstützt. Im Jahr 2010 wurden in unter das Folgerecht fallenden Auktionsverkäufen Werke von über 5000 lebenden Künstlern verkauft. Die 19 000 Transaktionen erreichten einen Wert von 225 Mio. EUR. Der Anteil der Erben an den unter das Folgerecht fallenden Verkäufen war weitaus größer, nämlich 82 % der betreffenden Verkäufe nach Wert, 71 % nach Volumen und 63 % der Anspruchsberechtigten (siehe Tabelle 4 im Anhang).

45 % der lebenden Künstler der unter das Folgerecht fallenden Verkäufe 2010 (2271) entfielen auf das Preissegment unter 3000 EUR, in dem eine Vergütung bis zu 150 EUR fällig wird. Weitere 39 % entfielen auf das Preissegment bis 50 000 EUR, in dem eine Vergütung bis zu 2030 EUR fällig wird.

Die große Mehrheit der Künstler und Rechtsnachfolger, die an der Konsultation teilnahmen, begrüßte das Folgerecht, weil es für sie in finanzieller Hinsicht und in Bezug auf die Anerkennung etwas bewirkt. Einige Verwertungsgesellschaften verfügen über ein System, das einen Abzug für kulturelle Zwecke (10 % von den Einnahmen aus den Folgerechtsvergütungen) vorsieht, mit dem speziell junge Künstler unterstützt werden. Die Verwertungsgesellschaften in einigen Mitgliedstaaten haben ihr Bedauern ausgedrückt, dass die Harmonisierung der anwendbaren Vergütungssätze aufgrund der Folgerechtsrichtlinie zu einem niedrigeren Satz geführt hat als in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegt war, bevor die Obergrenze von 12 500 EUR für den Gesamtbetrag der Vergütung und die Staffelung der Vergütungssätze für die verschiedenen Preissegmente eingeführt wurden; in Deutschland galt vorher beispielsweise ein Pauschalsatz von 5 % für alle Verkäufe.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

5.1. Wettbewerbsfähigkeit europäischer Märkte

Es sind keine klaren Muster erkennbar, mit denen man einen Zusammenhang zwischen dem Rückgang des EU-Anteils am Weltmarkt für moderne und zeitgenössische Kunst und der Harmonisierung der Bestimmungen für die Anwendung des Folgerechts in der EU am 1. Januar 2006 herstellen könnte. Ebenso sind gegenwärtig keine eindeutigen Hinweise darauf zu finden, dass eine systematische Handelsverlagerung innerhalb der EU stattfindet, weg von den Mitgliedstaaten, die 2006 das Folgerecht für Werke lebender Künstler einführten. Dennoch besteht in allen Preissegmenten ein klarer Druck auf die europäischen Kunstmärkte, auf den Auktions- wie den Händlerbereich, und es sollte nicht vergessen werden, dass der

¹³ Einige Verwertungsgesellschaften konnten den Betrag der ausbezahlten Vergütungen angeben, nicht jedoch die Anzahl der Künstler, die eine Vergütung erhalten hatten; andere lieferten eine Gesamtsumme, jedoch keine jahresbezogenen Daten; eine Gesellschaft gab die Anzahl der Künstler an, aber keinen Wert. In acht Mitgliedstaaten konnten die Verwertungsgesellschaften überhaupt keine Informationen liefern.

Geltungsumfang des Folgerechts sich am 1. Januar 2012, nach dem Ende der Ausnahmeregelung für die Werke verstorbener Künstler, erheblich erweitern wird.

Gleichzeitig scheint die Qualität der Abwicklung des Folgerechts innerhalb der EU ziemlich unterschiedlich zu sein, was Kunstmarktfachleuten und Künstlern Kosten verursacht. Die Belastung kann für diejenigen am unteren Ende des Marktes besonders hoch sein, da die Kosten für die Abwicklung im Verhältnis zum Verkaufspreis besonders stark zu Buche schlagen. Die Kommission erkennt außerdem an, dass die ineffiziente Abwicklung des Folgerechts in einigen Mitgliedstaaten eine nicht unerhebliche Belastung für Kunstmarktfachleute darstellt und zu unnötig hohen Abzügen von den Vergütungen für Künstler und deren Rechtsnachfolger führen kann.

- Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung des Kunsthandels vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Marktentwicklungen aufmerksam beobachtet werden sollten. Die Kommission wird eine weitere Berichterstattung einleiten und 2014 ihre Ergebnisse vorlegen.
- Die Kommission wird sich auch weiterhin dafür einsetzen, Drittländer von der Einführung des Folgerechts zu überzeugen.
- Angesichts des Transaktionsvolumens, das dem Folgerecht unterliegt, ist die Europäische Kommission auch der Ansicht, dass es von Vorteil wäre, sich auf europäischer Ebene über bewährte Verfahren zur Handhabung und Minimierung der Verwaltungskosten in allen Mitgliedstaaten auszutauschen. Zu diesem Zweck beabsichtigt sie, einen Dialog mit den Interessengruppen einzurichten, um Empfehlungen für die Verbesserung des Systems zur Einziehung und Verteilung von Folgerechtsvergütungen in der EU auszuarbeiten.
- Im weiteren Kontext ist es der Europäischen Kommission ein Anliegen, dass die Verwertungsgesellschaften einen hohen Standard bezüglich der Verwaltung und Transparenz gegenüber ihren Mitgliedern und gewerblichen Nutzern einhalten, und sie wird im Laufe des Jahres 2012 einen Vorschlag zu diesem Thema vorlegen, der gleichermaßen für die Verwertungsgesellschaften, die das Folgerecht verwalten, gelten soll.

Anhang 1

Abbildung 1 – Veränderung der Marktanteile am weltweiten Kunstmarkt 2006-2010

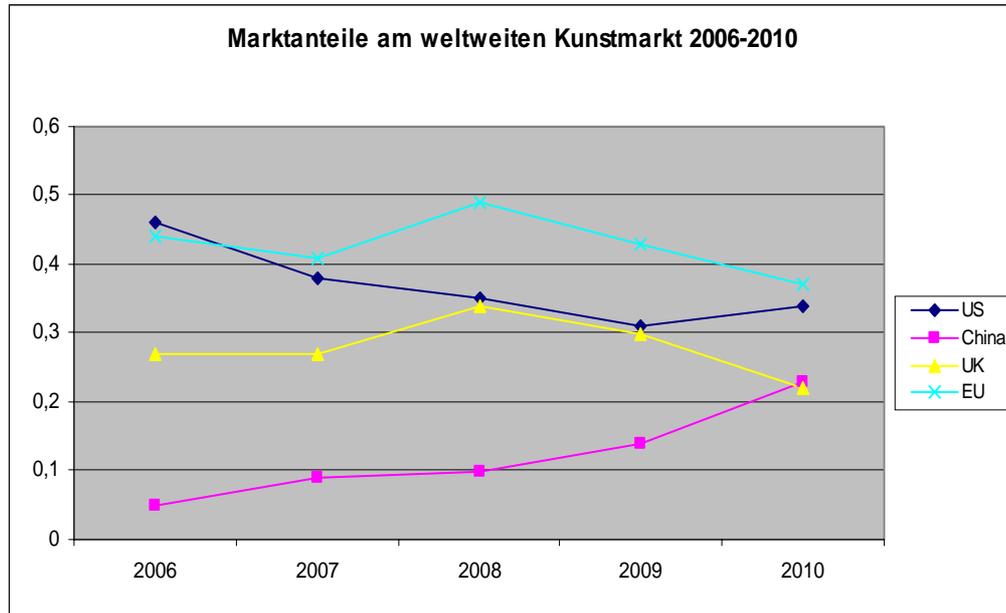


Tabelle 1 – Auktionsverkäufe 2008 und 2010

	Auktionsverkäufe 2008 (Mio. €)					Auktionsverkäufe 2010 (Mio. €)					
	Alle lebenden Künstler	Lebende EU-Künstler	Werke verstorbener Künstler, Verkauf innerhalb von 70 Jahren nach deren Tod	Werke verstorbener EU-Künstler, Verkauf innerhalb von 70 Jahren nach deren Tod	Gesamte Auktionsverkäufe (Kunst und Kunsthandwerk)	Alle lebenden Künstler	Lebende EU-Künstler	Werke verstorbener Künstler, Verkauf innerhalb von 70 Jahren nach deren Tod	Werke verstorbener EU-Künstler, Verkauf innerhalb von 70 Jahren nach deren Tod	Gesamte Auktionsverkäufe (Kunst und Kunsthandwerk)	Auktionsverkäufe von Kunstwerken
AT	6,5	6,0	15,1	14,3	131,6	8,5	7,6	22,1	19,8	222,8	76,6
FR	40,7	27,4	162,4	136,1	1105,3	51,6	24,1	200,9	120,6	1153,4	396,8
DE	17,4	14,9	61,4	57,2	454,5	16,8	12,3	69,2	53,6	416,5	143,3
IT	20,2	11,7	72,6	60,7	514,1	16,9	14,6	53,0	53,5	250,2	86,1
NL	2,8	2,2	11,4	10,8	126,7	6,7	4,7	1,5	16,9	124,6	42,9
SE	4,9	4,3	20,2	16,0	138,9	9,7	9,4	27,1	22,6	153,3	52,7
UK	506,3	347,0	900,6	752,8	6391,1	199,4	145,1	695,4	661,0	4224,9	1453,4
Übrige EU	15,8	14,4	51,5	47,5	437,0	15,1	6,9	107,7	83,7	693,8	238,7
EU	614,5	429,0	1295,0	1099,9	9299,3	319,1	224,7	1176,8	1031,7	7239,5	2490,4
US	421,4	127,9	1129,9	626,5	6607,8	389,5	97,6	1308,2	694,4	6499,6	2235,9
CH	3,9	3,0	26,9	25,9	272,8	5,7	3,4	35,2	29,3	376,5	129,5
Übrige Welt	350,3	5,7	201,8	37,0	2791,1	357,1	17,5	970,8	43,8	6661,2	2226,8
INSGESAMT	1390,2	564,5	2653,6	1784,8	18971,0	1071,6	343,2	3490,3	1799,2	20776,8	7082,6

Tabelle 2 - Auktionsverkäufe von Werken lebender Künstler und europäischer Künstler mit anspruchsberechtigten Erben, EU, 2010

	Wert (Mio. €)	Anzahl profitierender Künstler/Erben	Transaktionsvolumen
Lebende Künstler	225	5 072	18 670
Europäische Künstler mit anspruchsberechtigten Erben	1032	8814	46 380
Insgesamt	1257	13 886	65 050
Lebende Künstler in % von allen Künstlern	18 %	37 %	29 %

Abbildung 2

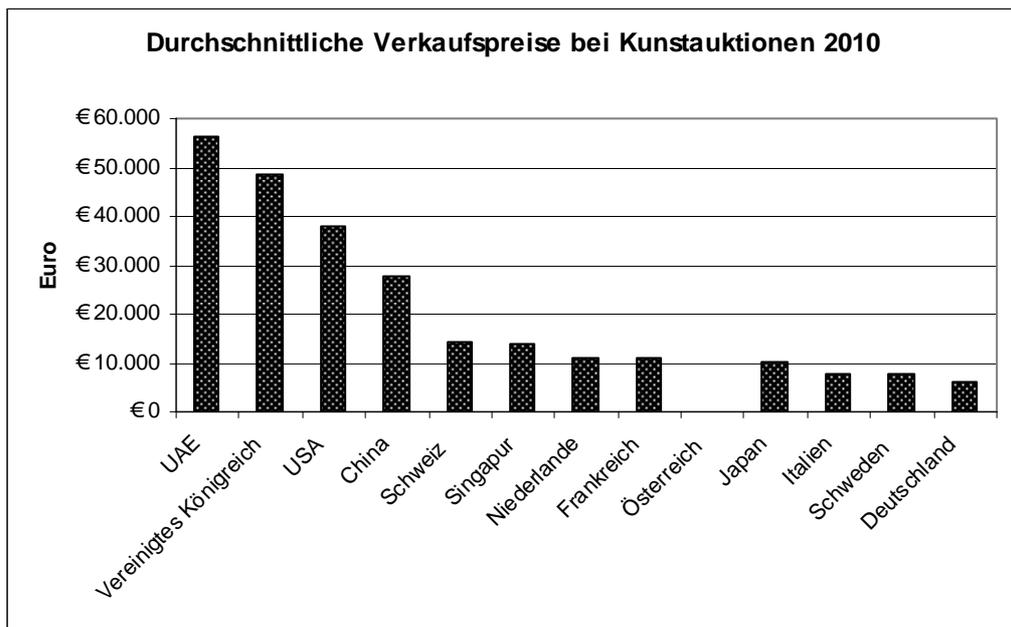


Abbildung 3

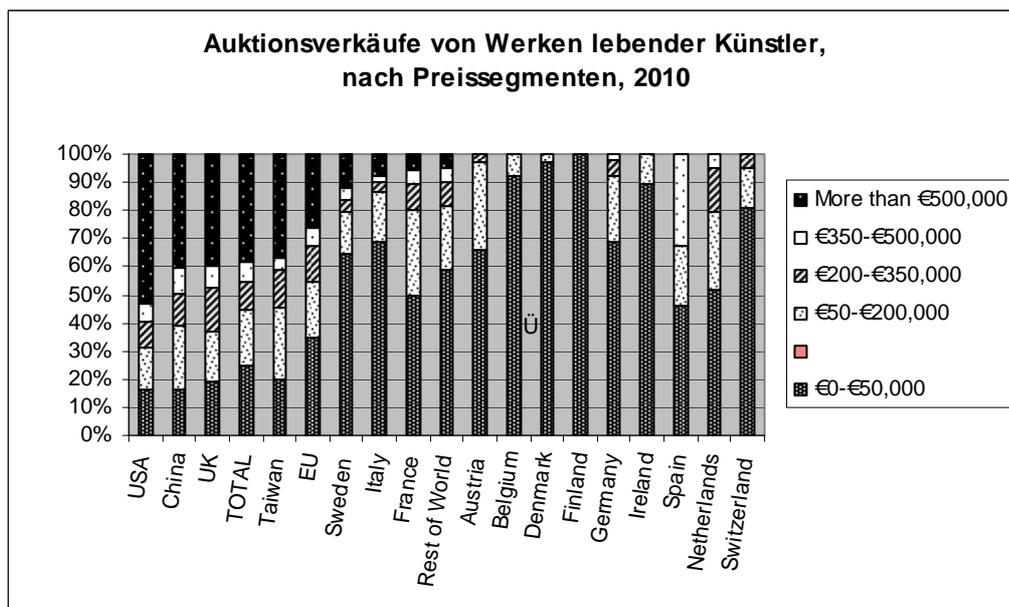


Tabelle 3 – Anzahl profitierender Künstler und Wert der verteilten Vergütungen 2005-2010, ausgewählte EU-Mitgliedstaaten

	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Zahl	Wert (Mio. €)										
AT			19	0,038	27	0,07	43	0,111	39	0,093	38	0,11
BE	291	0,256	413	0,505	448	0,51	545	0,623	508	0,46	513	0,554
DK			1604	0,225	2071	1,346	1989	1,403	1511	0,742	1894	0,857
EE		0,007	10	0,018	14	0,021	13	0,011	9	0,01	11	0,004
FR	1991	2,934	2191	5,2	2233	6,51	1985	6,68	1959	6,06	2054	6,848
DE	878	2,351	1020	2,751	1191	3,47	1157	3,374	1112	4,319	1021	3,427
NL			46	0,06	39	0,053	54	0,067	44	0,056	58	0,105
PT					4	0,001	6	0,005	19	0,027	26	0,026
SK	76	0,021	110	0,025	135	0,037	152	0,049	132	0,038	50	0,022
UK			414	0,987	945	2,99	1123	3,45	913	2,594	966	2,696
Insgesamt		5,569	5827	9,809	7107	15,008	7067	15,773	6246	14,399	6631	14,649