

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Filmabgaben nach der Novelle des Filmförderungsgesetzes

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: ■■■■■

Filmabgaben nach der Novelle des Filmförderungsgesetzes

Ausarbeitung WD 10 - 3000 - 101/08

Abschluss der Arbeit: 31. Oktober 2008

Fachbereich WD 10: Kultur, Medien und Sport

Telefon: ■■■

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

- Zusammenfassung -

Die Ausarbeitung stellt die Filmabgabe im Rahmen der Filmförderung des Bundes dar. Einleitend wird auf die verfassungsrechtliche Kompetenz des Bundesgesetzgebers für den Erlass des Filmförderungsgesetzes eingegangen (Punkt 2.1 und 2.2), die unter besonderer Berücksichtigung von Einzelbestimmungen des Filmförderungsgesetzes behandelt wird (Punkt 2.2.1 und 2.2.2).

Die Begrifflichkeit von „Abgabe“ bzw. „Beitrag“ wird erläutert (Punkt 2.2.3), um anschließend auf verfassungsrechtliche Aspekte, die für eine Abgrenzung dieser Abgabeformen sprechen, eingehen zu können (Punkt 2.3).

Schließlich werden Einzelaspekte der Problematik behandelt (Punkt 3).

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Verfassungsrechtliche Voraussetzungen der Filmförderung	4
2.1.	Kompetenzverteilung	4
2.2.	Bundeskompetenz (Art. 74 Nr. 11 GG)	6
2.2.1.	Filmabgabe nach dem FFG	7
2.2.2.	Zulässigkeitsvoraussetzung für die Filmabgabe als Sonderabgabe	8
2.2.3.	Beiträge der Rundfunkanstalten	10
2.3.	Verfassungsrechtliche Gründe für die Unterscheidung von Filmabgabe und Beiträgen	11
3.	Einzelaspekte	13
3.1.	Zur Gleichbehandlung der Anbieter	13
3.2.	Zur Frage der Einführung einer einheitlichen Abgabe für alle Verwerter des Films	15
4.	Literaturverzeichnis	17
5.	Anlagenverzeichnis	19

1. Einleitung

Die Filmförderung erfolgt in Deutschland sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene im Rahmen eines komplexen Systems. Die Maßnahmen der Filmförderung sollen dazu beitragen, den deutschen Film im internationalen Vergleich konkurrenzfähiger zu machen. Der deutsche Film wird durch diese Instrumente als Wirtschafts- und Kulturgut gestärkt sowie in seiner Vielfalt erhalten. Auf Bundesebene erfolgt die Förderung durch den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, der den deutschen Film und die deutsche Filmwirtschaft durch Auszeichnungen, Preise und projektbezogene Maßnahmen fördert, sowie durch die Filmförderungsanstalt (FFA)¹, einer bundesweiten Filmförderungseinrichtung. Gesetzliche Grundlage der Filmförderung auf Bundesebene ist das Filmförderungsgesetz (FFG)². Dieses Gesetz regelt im 3. Kapitel die Finanzierung und Verwendung der Mittel der Filmförderung, im Einzelnen betrifft dies die Filmabgabe. Diese Regelung ist jedoch befristet. In § 75 Abs. 1 FFG heißt es, dass die Erhebung der Filmabgabe am 31. Dezember 2008 endet. Die Bundesregierung hat deshalb einen Gesetzentwurf³ vorgelegt, der unter anderem in den §§ 66 ff. Regelungen zur Filmabgabe enthält. Diese sollen im Folgenden näher untersucht werden⁴.

Der vorliegende Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes ist ein Änderungsgesetz. Aus diesem Grund werden unter Punkt 2 allgemeine Voraussetzungen behandelt, die auch für die Betrachtung der geänderten Fassung des Gesetzes relevant sind⁵.

2. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen der Filmförderung

2.1. Kompetenzverteilung

Die Handlungskompetenz des Gesetzgebers im Rahmen der Verfassungsordnung nach dem deutschen Grundgesetz, die als verfassungsrechtliche Kompetenz bezeichnet werden kann, wird aus den Bestimmungen des Grundgesetzes abgeleitet.

1 <http://www.ffa.de/>

2 Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (FFG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 24. 8. 2004 (BGBl. I S.2277).

3 Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes, Drucksache 16/10294 vom 22. 09.2008.

4 Eine Prüfung der Verfassungskonformität dieser Regelungen würde eine formelle und materielle Prüfung sowohl der Einzelregelung als auch der Bestimmungen im Zusammenhang des gesamten Gesetzentwurfs voraussetzen. Eine solche umfassende Prüfung kann im Rahmen dieser Arbeit nicht erfolgen.

5 Auch die Rechtsprechung zu älteren Fassungen des FFG kann für den aktuellen Text von Bedeutung sein.



Die Bundesregierung begründet die Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung in ihrem Gesetzentwurf wie folgt:

„Das FFG dient dem kulturwirtschaftlichen Ziel, die Filmwirtschaft in Deutschland strukturell zu stärken, die Qualität des deutschen Kinofilms zu verbessern und seinen Erfolg im Inland und im Ausland zu steigern. Die Zuständigkeit des Bundes für das FFG beruht daher auf Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 Grundgesetz“⁶.

Ergänzend heißt es in der Begründung, dass die bundeseinheitliche Regelung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sei. Damit unterstreicht der Gesetzentwurf in seiner Begründung die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes. Der Film soll zwar auch als Kulturgut gefördert werden, der Schwerpunkt liegt aber auf dem Film als Wirtschaftsgut⁷. Dies wird auch dadurch deutlich, dass das Gesetz im zweiten Kapitel die Förderbereiche Filmproduktion, Absatz, Filmabspiel sowie sonstige Förderbereiche, wie etwa die filmberufliche Weiterbildung regelt. Bei der Rechtfertigung für eine nationale Kompetenz zur Filmförderung in Deutschland ist grundsätzlich die Frage der Bundes- bzw. Landeszuständigkeit zu klären. Auch stellt sich die Frage, ob eine staatliche Sonderabgabe wie die Filmabgabe nach dem FFG zulässig ist.

Das vom Bund erlassene Filmförderungsgesetz regelt die Einrichtung der Filmförderungsanstalt und deren Aufgaben, die den Interessen des deutschen Films und der deutschen Filmwirtschaft gewidmet sind. Zur Erfüllung der Aufgaben dieser Bereiche (§ 2 Abs. 1 Ziff. 1-6 FFG) ist die Filmabgabe vorgesehen.

In der Fachliteratur wird in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass die Rechtfertigung für eine nationale Kompetenz mit Hinweis auf die fehlende Kulturhoheit des Bundes immer wieder bestritten, überwiegend die Wirtschaftskompetenz des Bundes zum Erlass des Filmförderungsgesetzes jedoch bejaht worden sei (BEHRMANN 2008, 29 m.w.N.).

Die Fragen der Bundeskompetenz für die Regelung der Filmabgabe als Sonderabgabe wurden in der Vergangenheit von den Gerichten wiederholt behandelt.⁸ Eine Verfassungswidrigkeit der untersuchten gesetzlichen Regelung zur Filmabgabe wurde in diesen Entscheidungen nicht festgestellt.

6 Drucksache 16/10294, S. 52 (49).

7 So auch das Verwaltungsgericht Berlin in seiner Entscheidung vom 20. 09. 2007 (VG Berlin 22. Kammer, Aktenzeichen 22 A 6.05).

8 OVG Berlin, Urteil vom 17.01.1995, Az.: 8 B 65.91; VG Berlin 22. Kammer, Urteil vom 15.08.1996, Az.: 22 A 241.93; BVerwG 7. Senat, Urteil vom 08.02.1974, Az.: VII C 40.72.



2.2. Bundeskompetenz (Art. 74 Nr. 11 GG)

Auch das Verwaltungsgericht Berlin kommt in seinem Urteil vom 22. September 2007 zu dem Ergebnis, dass für den Film als Wirtschaftsgut der Bund nach Art. 74 Nr. 11 GG die Kompetenz zur Gesetzgebung habe⁹. Das Gericht weist unter anderem darauf hin, dass der Begriff des „Rechts der Wirtschaft“ in einem weiten Sinne aufzufassen sei und nicht nur die Vorschriften umfasse, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, sondern auch alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen umfasse. Das Bundesverwaltungsgericht habe für das Filmförderungsgesetz von 1967 die Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit der Begründung bejaht, dass der Schwerpunkt in der Wirtschaftsförderung liege. Auch eine Wirtschaftsförderung könne aus kulturellen Motiven erfolgen, ohne damit den Charakter als Wirtschaftsregelung zu verlieren. Bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit müsse das gesamte Gesetz und sein Tenor in die Betrachtung einbezogen werden.

Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes hat unter anderem das Ziel, „die Struktur der deutschen Filmwirtschaft zu verbessern“¹⁰. Aus diesem Grund könnte angenommen werden, dass der Film als Wirtschaftsgut weiterhin Schwerpunkt und zentrales Anliegen der gesetzlichen Regelung bleiben soll. Sofern das Gesetz das Wirtschaftsgut Film regelt, ist der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG zuständig. Das Filmförderungsgesetz in seiner durch den vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagenen geänderten Fassung erfüllt dann die Voraussetzungen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, wenn begründet werden kann, dass die wirtschaftliche Förderung des Films und in diesem Zusammenhang beispielsweise auch seine europäische und internationale Konkurrenzfähigkeit im Vordergrund steht.

Aufgrund dieser Zuständigkeitsvoraussetzung ist es auf Bundesebene Anliegen der Bundesregierung, den deutschen Film und die deutsche Filmwirtschaft im Rahmen der Medienpolitik durch den Beauftragten für Kultur und Medien zu fördern. Hier muss jedoch eingeräumt werden, dass das Verwaltungsgericht Berlin zu der Feststellung kommt, dass es für die Frage der Bundeskompetenz nicht erheblich sei, ob die Filmförderung haushaltsrechtlich dem Bundesbeauftragten für Kultur und Medien unterstellt wird. Allein die objektive Auslegung des Filmförderungsgesetzes sei in diesem Zusammenhang relevant.¹¹

9 Derzeit wird geprüft, ob gegen diese Entscheidung Klage eingereicht werden soll. Eine Stellungnahme des BKM wurde angefordert, sollte es zu einer Revision kommen, so jedoch nicht vor Frühjahr 2009 wie das BKM telefonisch mitteilte.

10 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes Drucksache 16/10294, S. 46 (49).

11 VG Berlin, 22. Kammer, 22 A 6.05, vom 20.09.2007, Juris, Rz. 24.

Durch die im FFG enthaltenen Bestimmungen zur Förderung des anspruchsvollen Films, die Projektfilmförderung, soll die Qualität und die Wirtschaftlichkeit des deutschen Films verbessert werden. Die Qualität wird auch im Zusammenhang der Drehbuchförderung erwähnt (§ 47 FFG). Dieses Ziel der Qualitätsförderung im kreativen Bereich macht das Filmförderungsgesetz aber nicht zu einem Kulturförderungsgesetz (v. HAVE/SCHWARZ 2004, 106. Kap., Rz. 6-12). Sofern Qualität im Zusammenhang des Filmförderungsgesetzes als ein Wirtschaftsfaktor ausgelegt werden kann, kann als Ziel des Filmförderungsgesetzes das Bestreben angenommen werden, diesen Wirtschaftsfaktor zu fördern.

Das Verwaltungsgericht hat auch geprüft, ob die bundeseinheitliche Regelungen des Filmförderungsgesetzes, insbesondere § 66 FFG, gemäß Art. 72 Abs. 2 GG zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sei. Nach dieser Regelung hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Das Verwaltungsgericht hat eine entsprechende Erforderlichkeit bejaht.

2.2.1. Filmabgabe nach dem FFG

Neben der verfassungsrechtlichen Kompetenzfrage ist zu klären, ob die Erhebung der Filmabgabe, die eine Pflichtabgabe darstellt, durch die Bundesregierung zulässig ist.

Rechtsgrundlage für die Festsetzung der Filmabgabe ist sowohl in der geltenden Fassung des Filmförderungsgesetzes wie in dem Gesetzentwurf zu dessen Neufassung § 66¹² FFG. Danach hat eine Filmabgabe zu entrichten, wer entgeltliche Vorführungen von Filmen mit einer Laufzeit von mehr als 58 Minuten veranstaltet. Diese Abgabe ist für jede Spielstätte zu entrichten und richtet sich in ihrer Höhe nach dem Umsatz aus dem Verkauf von Eintrittskarten. Dabei ist ein Mindestumsatz je Spielstelle (Leinwand) von über 75.000 € im Jahr Voraussetzung.

Laut Gesetzestext ist eine Abgabe zu entrichten und keine Steuer¹³. Art. 105 GG, der die Zuständigkeitsverteilung in der Steuergesetzgebung regelt, kommt damit nicht zur

12 Der Gesetzentwurf ergänzt lediglich den Titel um das Wort „der Filmtheater“ und streicht den letzten Satz im Abs 4.

13 So auch das Bundesverwaltungsgericht in dem Urteil des 7. Senats vom 8. 2. 1974 (BVERWG, - VII C 40.72), der in seinem Leitsatz auch feststellte, dass der Bundesgesetzgeber auf Grund von Art. 74 Nr. 11 GG zum Erlass des FFG befugt war.

Anwendung. Die Gesetzgebungskompetenz für die Filmabgabe richtet sich deshalb nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG.

Während eine Steuer der Mittelbeschaffung für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens dient, wird die öffentlich-rechtliche Abgabe zur Finanzierung einer besonderen Aufgabe oder Gegenleistung aufgrund von Rechtsvorschriften erhoben. Der Abgabebegriff wird in unterschiedlicher Bedeutung verwendet. Ein weiterer Abgabebegriff liegt dem Kommunalrecht, dem Verwaltungsprozessrecht und dem Unionsrecht zugrunde. Hiervon zu unterscheiden sind diejenigen Abgaben, für die es keine zurechenbare Gegenleistung gibt und die nur von einer bestimmten Gruppe erhoben werden und zur Finanzierung besonderer Aufgaben vorgesehen sind. Solche Abgaben bezeichnet man als **Sonderabgaben**. Sonderabgaben sind Geldleistungen, die ausschließlich oder überwiegend zur Bewältigung einer besondern Verwaltungsaufgabe von bestimmten Gruppen erhoben werden und teilweise anderen Gruppen zufließen (Wolf/Bachof/Stober/Kluth 2007 Rdz. 52).

2.2.2. Zulässigkeitsvoraussetzung für die Filmabgabe als Sonderabgabe

Die Filmabgabe ist eine Sonderabgabe, die nur von dem in § 66 FFG näher bestimmten Personenkreis zu zahlen ist auch die weiteren Voraussetzungen einer Sonderabgabe erfüllt.

Eine Filmabgabe als Sonderabgabe ist zulässig, wenn sie

- eine abgrenzbare Gruppe von Personen bzw. Unternehmen betrifft, die ein gemeinsames Interesse haben,
- die durch die Filmabgabe belastete Gruppe dem Abgabenzweck näher steht als die Allgemeinheit
- und die Filmabgabe auch gruppennützig und damit zweckgebunden verwendet wird.

Diese rechtlichen Voraussetzungen hatte das Bundesverwaltungsgericht für die Filmabgabe als Sonderabgabe in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1995 im Einzelnen untersucht und herausgearbeitet.¹⁴ Auch das Verwaltungsgericht Berlin hat in seinem Urteil aus dem Jahr 2007¹⁵ diese Kriterien überprüft und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Erhebung und Bemessung der Filmabgabe mit den besonderen Zulässigkeitsanfor-

14 Das Urteil ist abgedruckt in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 39. Jhg. H. 11/1995, S. 805ff.

15 VG Berlin, Entscheidung vom 20.09.2007, Az. 22 A 6.05, juris Rdn. 44ff.

derungen, die sich für die hier vorliegende Sonderabgabe mit Finanzierungszweck aus der bundesstaatlichen Finanzverfassung des Grundgesetzes ergeben, vereinbar sei. Das Gericht führt unter anderem aus:

„Die Filmabgabe ist eine Sonderabgabe mit Finanzierungszweck. Sie ist weder Beitrag noch Gebühr, denn sie wird nicht für die tatsächliche oder potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung erhoben. Die Abgabepflichtigen, die Filmtheater und die Videoanbieter, erhalten infolge der Abgabe keine individuell zurechenbaren Leistungen. Es besteht insbesondere kein Zusammenhang zwischen der Abgabenerbringung und den Förderhilfen für den Absatz beziehungsweise für das Abspielen von Filmen, die Videovertriebsunternehmen (§53 b FFG), Filmtheater (§ 56 FFG) oder Videotheken (§56a FFG) erhalten können.

Für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck gelten besondere Voraussetzungen. Denn diese Sonderabgaben werden trotz einer gewissen Ähnlichkeit mit der Steuer außerhalb der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln des Grundgesetzes erhoben und regelmäßig aus dem Haushalt ausgegliedert. Die besonderen Erhebungsvoraussetzungen sollen gewährleisten, dass derartige Abgaben neben der Steuer seltene Ausnahmen bleiben. Der Erhebung der Abgabe muss ein Sachzweck zugrunde liegen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit ihr darf nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht (Sachnähe). Das Abgabenaufkommen muss zudem gruppennützig verwendet werden. In angemessenen Zeitabständen ist der Gesetzgeber gehalten zu überprüfen, ob es der Sonderabgabe weiterhin bedarf oder ob sie wegen veränderter Umstände zu ändern oder aufzuheben ist. Die Sonderabgabe ist zudem in einer dem Haushaltsplan beigefügten Anlage zu dokumentieren (vgl. BVerfG, Beschluss v. 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 u.a., juris, Rz. 120-122; BverwG, Urt. V. 21.4.2004 – BverwG 6 C 20.03, juris, Rz.29)“¹⁶.

Das Gericht stellt ausdrücklich fest, dass die Filmabgabe als Sonderabgabe zu definieren sei.¹⁷ Bei dieser Sonderabgabe handele es sich, so das Gericht um keinen „Beitrag“ und keine „Gebühr“.

Der Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes regelt in den §§ 66 und 66a die Filmabgabe für Filmtheater (§ 66) sowie für die Videowirtschaft (§ 66a). Neu eingefügt wurde § 66 (6) FFG. Hiernach besteht die Abga-

¹⁶ VG Berlin, 22. Kammer, Urteil vom 20.09.2007, Az.: 22 A 6.05, juris, Rz. 41-42.

¹⁷ Zu den Voraussetzungen für die Einführung einer Sonderabgabe vgl. den Sachstand des Fachbereichs WD 4 – 3000 – 192/08, **Anlage**.

bepflicht der Videowirtschaft (§ 66 a Abs.1 und 2 FFG) unbeschadet von Beiträgen und sonstigen Leistungen des Abgabepflichtigen nach § 67 FFG. In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es hierzu, dass durch diese Regelung klargestellt werden soll, dass die Abgabepflicht unabhängig davon bestehe, ob der Anbieter – etwa weil er zugleich Rundfunkprogramme veranstaltet – Beiträge aufgrund von Vereinbarungen mit der FFA nach § 67 zahle.¹⁸ Kriterium für die Zahlung der Abgabe ist somit das Angebot von Filmen, hier von Filmen, die die Videowirtschaft offeriert. Dass hiermit eine zu hohe Belastung für einzelne Anbieter entstehen könnte soll dadurch vermieden werden, dass die Berechnung und Berücksichtigung der Umsatzgrenzen geändert wurde. Dies solle dazu führen, dass ein gutes Drittel der potentiell Abgabepflichtigen nicht zur Zahlung einer Abgabe verpflichtet sei¹⁹ (vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen unter Punkt 3.1 dieser Ausarbeitung).

2.2.3. Beiträge der Rundfunkanstalten

Beiträge sind Geldleistungen, die zur vollen oder teilweisen Deckung des Aufwandes einer öffentlichen Einrichtung von denjenigen erhoben werden, denen der Bestand der Anlage besondere Vorteile gewährt. Bei Beiträgen besteht keine unmittelbare Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung. Die potentielle Begünstigung ist für die Erhebung von Beiträgen ausreichend (Wolff/Bachof/Stober/Kluth 2007, Rdz.25). Beiträge können im Bereich des öffentlichen Rechts beispielsweise von einer Gebietskörperschaft als Gegenleistung für besondere öffentliche Aufgaben erhoben werden (z.B. Erschließungsbeiträge oder auch Sozialversicherungsbeiträge)²⁰.

Im Rahmen des Filmförderungsgesetzes sind von den Rundfunkanstalten, den Fernsehveranstaltern privaten Rechts Beiträge zu zahlen (§ 67 FFG). Neu eingefügt ist in dem vorliegenden Gesetzentwurf die Abgabepflicht für „Programmvermarkter“ (§ 67 Abs. 3 FFG n.F.). Nach § 67 FFG werden die Beiträge der Rundfunkanstalten im Gegensatz zur Filmabgabe im Rahmen von Abkommen mit der FFA verhandelt. Hier gibt es keine gesetzlich vorgesehenen Beitragssätze, vielmehr werden die Beiträge ausgehandelt.

18 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 16/10294 vom 22.09.2008, S. 102(105).

19 Ebd. S. 100(103).

20 Die Qualifizierung der Rundfunkgebühr als Beitrag sei jedoch umstritten, da nach der Zulassung privater Veranstalter die Grundversorgung im Vordergrund stehe (Wolf/Bachof/Stober/Kluth 2007 Rdz.28 m.w.N.).



2.3. Verfassungsrechtliche Gründe für die Unterscheidung von Filmabgabe und Beiträgen

Eine Filmabgabe haben Kinobetreiber, Videorechte- und Einzelanrufrechtsinhaber (§§ 66, 66a FFG n.F.) zu zahlen; Sender (Rundfunkanstalten, Fernsehveranstalter privaten Rechts), Near-Video-On-Demand und Plattformanbieter (§§ 67,67a FFG n.F.) haben einen ausgehandelten Beitrag zu zahlen. Diese Unterscheidung könnte mit der Kompetenzverteilung wie sie für den Rundfunk gilt begründet werden. Bei dieser Betrachtung wird das Filmförderungsrecht, das Recht des Films, als Teil des Medienrechts behandelt.

Das Medienrecht umfasst die Gesamtheit der gesetzlichen Regelungen, die die Wirkung von Medien bestimmen. Der Begriff Medienrecht bezeichnet jedoch „keine Rechtsdisziplin im systematischen Sinne, sondern versucht als Sammelbegriff die über alle Teilbereiche des öffentlichen, Zivil- und Strafrechts verstreuten relevanten Tatbestände im Sinne eines Mantels zusammenzufassen. Ausgangspunkt ist die in Art. 5 Abs. 1 GG geschützte Meinungs- und Informationsfreiheit, jedoch in ihrer kollektiven Ausprägung als Recht der Massenmedien und –kommunikation, insbesondere also im Recht des Rundfunks und Films nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG“ (COLE 2002, 242-245).

Das deutsche Medienrecht wird von Bund und Ländern gemeinsam gestaltet. Die wichtigste Abgrenzung zwischen Bundes- und Länderzuständigkeiten ergibt sich aus dem Verhältnis von Telekommunikationsrecht und Rundfunk. Für die Telekommunikation besitzt der Bund nach Art. 73 Nr. 7 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz und nach Art. 87f GG die Zuständigkeit der Regulierung. Im Jahre 1961 hatte das Bundesverfassungsgericht in einer Auslegung der Art. 73 Nr. 7, 87 Abs.1 GG entschieden:

„Das ‚Post- und Fernmeldewesen‘ umfasst nur den sendetechnischen Bereich des Rundfunks unter Ausschluss der Studiotechnik, nicht aber den Rundfunk als Ganzes.“²¹

Die Zuständigkeit des Bundes ist auf die Übertragungstechnik beschränkt, er ist zuständig für gesetzliche Regelungen hinsichtlich der technischen Infrastruktur und des Wirtschaftsrechts (siehe Punkt 2.1 dieser Ausarbeitung). Alle sonstigen Angelegenheiten den Rundfunk betreffend fallen nach der Grundregel des Art. 30 GG in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Zu diesen Angelegenheiten gehören also auch die Organisation der Rundfunkveranstaltungen und der Inhalt der Sendungen:

„Die von Art. 5 GG geforderte gesetzliche Normierung der in ihm zur Sicherung von Rundfunkfreiheit enthaltenen Leitgrundsätze, und zwar sowohl in ma-

21 BVerfGE 12, 205, 225.



teriellrechtlicher als auch in organisatorischer Hinsicht fällt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder, in die des Bundes allenfalls, soweit er ausnahmsweise die Befugnis zur Veranstaltung von Rundfunksendungen besonderer Art haben sollte“.²²

Kurz gesagt bedeutet dies, der Bund ist für die Übertragungstechnik, die Länder sind für die Organisation der Veranstaltungen und für den Inhalt der Sendungen zuständig (HESSE 2003, Rd.Nr. 7).

Dieser Abgrenzung der Zuständigkeiten entspricht es auch, dass es in § 6 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrages²³ heißt,

„Die Fernsehveranstalter tragen zur Sicherung von deutschen und europäischen Fernsehproduktionen als Kulturgut sowie als Teil des audiovisuellen Erbes bei.“

Diese Regelung entspricht der Kompetenz, die die Länder im Bundesstaat für die Kultur haben. Die Kompetenzverteilung wird verkürzt auch dahingehend zusammengefasst, dass der Bund für den Rundfunk keine Gesetzgebungszuständigkeit habe²⁴.

Wenn der Bund aber für den Rundfunk keine Gesetzgebungszuständigkeit hat, ist es fraglich, ob in einem Bundesgesetz wie dem Filmförderungsgesetz eine Abgabepflicht für Rundfunk- und Fernsehveranstalter normiert werden könnte. Die Unterscheidung in Filmabgabe und Beiträge, die das Filmförderungsgesetz trifft, könnte vor diesem Hintergrund begründet werden.

In der Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Kultur und Medien zur Novelle des Filmförderungsgesetzes wurde diese Trennung unterschiedlich beurteilt. So heißt es im Gutachten des Mitteldeutschen Rundfunks, dass eine Herausnahme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus der Abgabenverpflichtung verfassungsrechtlich geboten sei.²⁵ Andererseits wird vom Erich Pommer Institut die Auffassung vertreten, der Bund könne die Fernsehsender mit einer Filmabgabe belasten, solange nicht in die Rundfunkfreiheit eingegriffen würde und die AG Dokumentarfilm stellt ernüchtert fest, dass die Forderungen nach Gleichbehandlung und deren Zurückweisung aus verfassungs-

22 BVerGE 12, 205, 225

23 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag –RStV) vom 31. 08.1991, i.d.F. von Art. 1 des Zehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 19.12.2007 (vgl. GBl. 2008), in Kraft getreten am 01.09.2008.

24 Vgl. die Ausführungen im Gutachten des Erich Pommer Instituts als Antwort zum Fragenkatalog für die Öffentliche Anhörung zur Novelle des Filmförderungsgesetzes am 8. Oktober 2008, Ausschussdrucksache 16 (22)153k.

25 Vgl.: Ausschussdrucksache Nr. 16(22)157d

rechtlichen Gründen aufgrund der föderalistischen Struktur der Rundfunkordnung einander nach wie vor unvermittelt gegenüberstünden²⁶.

Möglicherweise werden zukünftige auch technische Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, die immer neue Möglichkeiten für die Anbieter von Inhalten bereitstellen, weitere Anpassungen der gesetzlichen Vorschriften erforderlich machen.

3. Einzelaspekte

3.1. Zur Gleichbehandlung der Anbieter

In der Rechtsprechung zum Filmförderungsgesetz wurde auch die Beachtung des Gleichheitssatzes (Art. 3 GG) geprüft.²⁷ Art. 3 Abs. 1 GG verbietet es, dass wesentlich Gleiches ungleich, nicht dagegen, dass wesentlich Ungleiches entsprechend der bestehenden Ungleichheit behandelt wird.

„Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt, kurzum wenn die Bestimmung als willkürlich bezeichnet werden muss“²⁸.

Entsprechend prüft auch das Verwaltungsgericht Berlin, ob ein sachlicher Grund für die Freistellung der Fernsehveranstalter von der Abgabepflicht gegeben sei. Das Gericht stellt fest:

„Ein sachlicher Grund für die Freistellung der Fernsehveranstalter von der Abgabepflicht ist gegeben. Die Film- und Videoabgabe ohne Heranziehung der Fernsehveranstalter verletzt daher nicht den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG (...) Die Fernsehveranstalter sind von der Finanzierungsverantwortung nicht befreit, sondern leisten ebenso wie die Filmtheaterbetreiber und die Videoanbieter Beiträge zur Finanzierung der Aufgaben der Filmförderungsanstalt und zur Förderung des deutschen Films. Ihre Beiträge unterscheiden sich aber in der Art und Weise, wie sie berechnet und erhoben werden: während die Filmabgabe der Höhe nach vom Umsatz abhängig und gesetzlich bestimmt ist, durch Verwaltungsakt festgesetzt wird und von der Verwaltung zwangsweise beigetrieben werden kann, werden die Beiträge der Fernsehveranstalter aus-

26 Vgl.: Ausschussdrucksache Nr. 16(22)157j. Punkt (9).

27 Vgl. BVerwG 7. Senat, Urteil vom 08. 02.1974, VII C 40.72.

28 BVerfGE 1,14, 16 (Leitsatz 18).

gehandelt und durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbart, weshalb sie nur gerichtlich durchsetzbar sind. Darüber hinaus bestehen die Beiträge der Fernsehveranstalter nicht nur in Geld, sondern maßgeblich auch in Sachleistungen.

Die Schaffung dieser zwei unterschiedlichen Finanzierungssysteme ist sachlich gerechtfertigt. Zum einen erheben die Veranstalter von Fernsehen (mit Ausnahme einiger Pay-TV-Sender) anders als die Filmtheater und die Videoanbieter kein Entgelt für die Überlassung von Filmen an den Endverbraucher. Eine Abgabepflicht der Fernsehveranstalter kann daher nicht an Umsätze anknüpfen die aus dem Verkauf/der Vermietung von Bildträgern oder aus dem elektronischen Abruf von Filmen erzielt werden. Zum anderen fördern die Fernsehveranstalter den deutschen Film in erheblichem Umfang durch Sachleistungen, in dem sie Spielfilme allein oder gemeinsam mit unabhängigen Filmproduzenten herstellen. Das unterscheidet sie von den Filmtheatern und Videoanbieter, die ausschließlich fremdproduzierte Filme verwerten and anders als das Fernsehen auch keine sonstigen Programme herstellen und ausstrahlen. Unter diesen Umständen ist es nicht zu beanstanden, dass sich der Gesetzgeber bei den Fernsehveranstaltern für ein freiwilliges Beitragssystem entschieden hat, das zudem den Vorteil geringerer Verwaltungskosten und hoher Flexibilität hat.“²⁹

Diese Betrachtungsweise kann auch für die Beurteilung der Novelle des Filmförderungsgesetzes herangezogen werden. Das Unterscheidungskriterium (Abgabe/Beitrag) wurde nicht neu eingeführt. Lediglich in § 66 a FFG n.F. wurde ein neuer Absatz 4 eingeführt, der die Bestimmung der Umsatzgrenzen betrifft. Nach wie vor differenziert das Gesetz nach Umsatzgrenzen, die aber nicht geändert wurden. Die Ausführungen des Gerichts sind deshalb auch für die Neufassung des Gesetzes relevant. Entscheidend ist folglich nach Auffassung der Rechtsprechung, ob ein sachlicher Grund für die Freistellung der Fernsehveranstalter von der Abgabepflicht gegeben ist. Das Gericht stellt in seiner Begründung nicht nur einen sachlichen Grund für die Freistellung der Fernsehanbieter fest, sondern begründet damit auch die Schaffung unterschiedlicher Finanzierungssysteme. Es wäre folglich nicht zwingend erforderlich, dass die gesetzliche Regelung darauf abzielt, eine einheitliche Belastung aller Abgabe- bzw. Beitragszahler zu gewährleisten.

²⁹ VG Berlin, Urteil vom 20. 09. 2007, Az.22 A 6.05, juris, Rdz.47,48.



3.2. Zur Frage der Einführung einer einheitlichen Abgabe für alle Verwerter des Films

Vor dem Hintergrund der oben gemachten Ausführungen erscheint es problematisch, eine einheitliche Abgabe für alle Verwerter des Films zu begründen bzw. die Anforderungen an eine derartige Ausgestaltung zu formulieren.

In der Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Kultur und Medien hat der Vertreter des Erich Pommer Instituts zwar die Meinung vertreten, der Bund könne die Fernsehsender mit einer Filmabgabe belasten, solange nicht in die Rundfunkfreiheit (d.h. hier: Programmfreiheit) eingegriffen wird und plädierte dafür, sämtlich Dienste, die Kinofilme oder „Programme mit einem Schwerpunkt auf Kinofilmen“ entgeltlich anbieten, sei es auf Abruf, auf Zugriff oder als Pay-Per-Channel-Angebot, mit einer festen Filmabgabe zu belegen. Der Sachverständige wies jedoch auch darauf hin, dass mit einem jahrelangen Verfassungskstreit zu rechnen sei, der die von den Fernsehsendern eingezahlten Mittel für die Projektförderung blockieren würde³⁰.

Der Vertreter der AG Dokumentarfilm schlug in der Anhörung in diesem Zusammenhang vor, im Bereich der öffentlich-rechtlichen Sender eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit dem Ziel einzusetzen, den Aspekt der Gleichbehandlung mittels einer entsprechenden Klausel in die von der EU geforderte präzise Aufgabenbeschreibung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzubinden³¹.

Der Sachverständige des Verbandes Deutscher Filmproduzenten e.V., der zwar eine Gleichbehandlung aller Verwerter von Filmen befürworten würde, plädierte dafür, zunächst das rechtskräftige Urteil in dem gegen die FFA wegen der Zählergruppen angestregten Prozess abzuwarten³².

Für ein Bund-/Länderabkommen plädierte der Vertreter des Bundesverbandes kommunaler Filmarbeit e.V.³³; auch der Bundesverband der Fernseh- und Filmregisseure e.V. sieht nur die Möglichkeit, unter Einbeziehung der Länder zu einer Änderung zu kommen. Dies könne so der Sachverständige durch Ergänzung des Rundfunkänderungsstaatsvertrages oder durch eine Protokollnotiz der Länder erfolgen, in der sie die Fernsehveranstalter zu einer Selbstverpflichtung auffordern. Die Sender sollten auf diesem Wege einen angemessenen Beitrag (Abgabe) für den Umfang ihrer Spielfilmmutzung zahlen.

30 Ausschuss für Kultur und Medien, Ausschussdrucksache Nr. 16(22)153k.

31 Ausschuss für Kultur und Medien, Ausschussdrucksache Nr. 16(22)157j.

32 Ausschuss für Kultur und Medien, Ausschussdrucksache Nr. 16(22)157g neu.

33 Ausschuss für Kultur und Medien, Ausschussdrucksache Nr. 16(22)157i.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass eine einheitliche Lösung dieser Frage zwar gewünscht, aber nur in Zusammenarbeit und in Kooperation mit den Ländern realisierbar scheint.

A blue square logo containing the white letter 'W'.



4. Literaturverzeichnis

BADURA, PETER 2003, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck-Verlag München.

BEHRMANN, MALTE 2008, Filmförderung im Zentral- und Bundesstaat. Eine vergleichende Analyse der Filmfördersysteme von Deutschland und Frankreich unter besonderer Berücksichtigung der Staatsverfasstheit, Avinus Verlag Berlin.

CASTENDYK, OLIVER 2008, Die deutsche Filmförderung. Eine Evaluation. UVK Verlagsgesellschaft mbH, Konstanz.

COLE, MARK 2002, Medienrecht, in: Metzler Lexikon Medientheorie/Medienwissenschaft, hrsg. von Helmut Schanze, Stuttgart, Weimar, 242-245.

GEIER, HEIKE 2007, Filmförderung und Europarecht, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), Heft 3. 178-186.

V. HAVE/SCHWARZ 2004, (Hrsg.), Handbuch des Film- und Fernseh- und Videorechts, 4. Aufl. 2004.

HESSE, ALBRECHT (2003), Rundfunkrecht, 3. Auflag., München.

HESSE, KONRAD 1995, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. neubearb. Auflg., Müller Heidelberg.

MAURER, HARTMUT 1992, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. überarb. und erg. Auflg., Verlag C.H. Beck München.

OSSENBÜHL, FRITZ 2002, Die Quellen des Verwaltungshandelns, in: Erichsen, Hans-Uwe / Ehlers, Dirk (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin.

STOBER, ROLF /KLUTH, WINFRIED 2007, in Zusammenarbeit mit Müller, Martin/Peilert, Andreas, Verwaltungsrecht I, Ein Studienbuch, 12., neubearbeitete Auflage des von Hans J. Wolff begründeten von Otto Bachof fortgeführten Werkes, Verlag C.H. Beck München.

Weiterführende Literaturhinweise

Im Heft 10 der Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) sind Beiträge verschiedener Verfasser zur Novelle des Filmförderungsgesetzes zu finden: Vgl. ZUM 52. Jhg. H. 10, S. 729ff. (Titelblatt, siehe Anlage).

GERSDORF, HUBERTUS 2006 Internet über Rundfunkfrequenzen. Vergabe digitaler terrestrischer Rundfunkübertragungskapazitäten an Anbieter von Nicht-Rundfunkdiensten. Rechtsgutachten im Auftrag der medienanstalt berlin-brandenburg (mabb). Schriftenreihe der mabb medienanstalt berlin-brandenburg Band 20, Vistas Verlag Berlin.

GERSDORF, HUBERTUS 2007 Der Rundfunkbegriff. Vom technologieorientierten zum technologieneutralen Begriffsverständnis. Rechtsgutachten im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM), der Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb), der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk (LPR Hessen), der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) und der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM), Schriftenreihe der LPR Hessen, Band 24, KoPäd Verlag München.

5. Anlagenverzeichnis

W

■ Voraussetzungen für die Einführung einer Sonderabgabe, Sachstand , Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich WD 4 – 3000 – 192/08.

Urteil der 22. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin vom 20. 09.2007, Aktenzeichen 22 A 6.05.