



Die Belastung von Internetanbietern und Betreibern von Fernsehplattformen mit einer Filmförderungsabgabe

Rechtsgutachten von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Paul Kirchhof,
Heidelberg und Prof. Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof, Düsseldorf

ANGA

Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V.

eco

bitkom

Verfasser

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Paul Kirchhof
Institut für Finanz- und Steuerrecht
Zeppelinstrasse 151
69121 Heidelberg

Prof. Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof
Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht
Universitätsstrasse 1
40225 Düsseldorf

Auftraggeber

ANGA e.V.
Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V.
Nibelungenweg 2 | 50996 Köln
0221 390 900-0 | info@anga.de | www.anga.de

Bitkom
Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V.
Albrechtstraße 10 | 10117 Berlin
030 27576-0 | bitkom@bitkom.org | www.bitkom.org

eco
Verband der Internetwirtschaft e.V.
Hauptstadtbüro | Französische Str. 48 | 10117 Berlin
030 2021 567-0 | berlin@eco.de | www.eco.de

Gestaltung

Katrin Krause | Bitkom e.V.

Copyright

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Paul Kirchhof, Heidelberg
Prof. Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof, Düsseldorf

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln ausschließlich die Auffassung der Verfasser wieder, nicht aber zwingend der Auftrag gebenden Verbände. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen bei den Verfassern.

Inhaltsverzeichnis

A. Ergebnisse	4
B. Der Gutachtenauftrag	8
C. Der Verfassungsmaßstab	12
I. Die Rechtsprechung des BVerfG zur Sonderabgabe	12
1. Das Besondere der Sonderabgabe	12
2. Haushaltsrechtliche Informationspflicht und Pflicht zur periodischen Überprüfung	15
3. Der Gesetzesvorbehalt	15
II. Das Urteil des BVerfG vom 28.1.2014	16
1. Die Bekräftigung der bisherigen Rechtsprechung	16
2. Fortentwicklung dieser Grundsätze für das Filmförderungsgesetz	17
a) Der Sachzweck der Wirtschaftsförderung mit künstlerischer Qualitätssicherung	17
aa) Wirtschaftsförderung mit kulturpolitischem Gehalt	18
bb) Beihilferechtliche Genehmigung als Kulturfördermaßnahme	19
cc) Übereinstimmende Qualifikation durch BVerfG und Kommission	20
b) Besondere Sorgfalt bei der Feststellung der Gruppenhomogenität	21
c) Die Verwendung des Abgabeaufkommens	24
III. Der Vergütungsanspruch nach § 20b Abs. 2 UrhG	25
1. Anspruch des Urhebers bei Kabelweiterleitung	25
2. Vergütungsanspruch der Filmhersteller	26
3. Reformbedürftigkeit von § 20b UrhG	27
4. Vertragspraxis	29
6. Europarechtlicher Rahmen	30
D. Folgerungen für das FFG	32
I. Der Sachzweck der Wirtschaftsförderung	32
1. Tatsächlicher Überprüfungsbedarf	32
2. Rechtfertigung der Abgabe durch ihren Zweck	32
II. Die homogene Gruppe	34
1. Generalisierende und typisierende Gruppenbildung	34
a) Homogenität in der Finanzverantwortung	34
b) Gleichheit »vor dem Gesetz«	34
2. Die vorgefundene Homogenität der Schuldnergruppe	36
III. Folgerichtige Umgrenzung der Schuldner der Filmförderungsabgabe	37
1. Der Geltungsgrund des Folgerichtigkeitsgebots	37
a) Dreifache Verankerung im GG	37
b) Gesetzeslogik und Gesetzesgleichheit	38
2. Bindung an das Konzept der Sonderabgabe	38
3. Fehlen eines einleuchtenden Grundes	39

IV. Das Gebot des effektiven Mitteleinsatzes _____	41
1. Ausschließliche Verwendung des Abgabeaufkommens für Zwecke der Abgabenschuldner _____	41
2. Keine Verwendung des Aufkommens für die Anbieter eines technischen Distributionsdienstes _____	41
V. Gesetzesvorbehalt und Praxis einer vereinbarten Abgabe _____	42
Literatur- und Quellenverzeichnis _____	43
Zu den Autoren _____	44
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Paul Kirchhof _____	44
Prof. Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof _____	44

A. Ergebnisse

1. Die Filmförderungsabgabe ist eine **Sonderabgabe**, die nach gefestigter Rechtsprechung des BVerfG besonderer Rechtfertigung bedarf, nur als seltene Ausnahme zulässig ist und regelmäßig überprüft werden muss.
2. Die Sonderabgabe belastet eine Gruppe von Abgabenschuldern neben den Steuerlasten zusätzlich. Damit durchbricht sie das Prinzip der steuerlichen Lastengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) und bürdet dem Abgabenschuldner neben den die Allgemeinheit treffenden Steuerpflichten eine zusätzliche **Sonderlast** auf. Diese Sonderbelastung einer Gruppe muss durch einen besonderen Belastungsgrund gerechtfertigt werden. Das Aufkommen einer Sonderabgabe fließt nicht in den allgemeinen Staatshaushalt, sondern wird in einem Sonderfonds verwaltet. Durch eine derartige Abgabe ist das Demokratieprinzip gefährdet, das dem Parlament die jährliche Entscheidung über alle dem Staat zufließenden Einnahmen vorbehält. Auch diese **Haushaltsflüchtigkeit** ist nur ausnahmsweise zulässig. Zudem wird die Sonderabgabe **außerhalb der Finanzverfassung** erhoben, rechtfertigt sich kompetenzrechtlich aus ihrer Zugehörigkeit zu einer Sachmaterie – bei der Filmförderungsabgabe zum »Recht der Wirtschaft« (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) – und findet dort ihre Grenze.
3. Der Tatbestand der Sonderabgabe ist ein **Fremdkörper** im Grundgesetz und insbesondere in der Finanzverfassung. Deswegen ist die Sonderabgabe nur als »seltene Ausnahme« zulässig. Ihre Berechtigung muss regelmäßig überprüft werden. Zudem besteht eine haushaltsrechtliche Informationspflicht: Sonderabgaben sind zum Schutz des parlamentarischen Budgetrechts in einer dem Haushaltsplan beigelegten Anlage zu dokumentieren.
4. Die materiellen Maßstäbe für eine Sonderabgabe sind eng gezogen. Zu einer Sonderabgabe dürfen nur die Gruppen herangezogen werden, die eine **besondere Finanzierungsverantwortung** für die Wahrnehmung der mit der Sonderabgabe zu erfüllenden Finanzaufgabe trifft. Die Abgabepflichtigen müssen als **homogene Gruppe** von der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen und anderen Gruppen in ihrem gemeinsamen Interesse an der Finanzierung einer bestimmten Aufgabe abgrenzbar sein. Der Gesetzgeber hat den Kreis der Abgabenschuldner so auszugestalten, dass **grundsätzlich alle Gruppen** mit der Sonderabgabe belastet werden, die **dem Sachzweck der Abgabe** ebenso **nahe stehen** wie alle anderen Abgabebelasteten. Ein Zweck rechtfertigt die Sonderabgabe nur, wenn er einen **Sachzweck** verfolgt, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Das Abgabeaufkommen ist sodann ausschließlich für die Anliegen der Abgabenschuldner – **gruppennützig** – zu verwenden.
5. **Fremdnützige Sonderabgaben** sind deshalb grundsätzlich unzulässig. Die Aufgaben der Allgemeinheit werden aus Steuererträgen finanziert. Die Sonderabgabe zwingt die Abgabenschuldner zur finanziellen Selbsthilfe. Die Abgabenschuldner sind vor Erhebung der Sonderabgabe für die Finanzierung einer Aufgabe verantwortlich. Die Sonderabgabe konkretisiert diese Verantwortlichkeit in Höhe dieses Finanzbedarfs. Ihr Ertrag steht ausschließlich zur Deckung dieses Bedarfs zur Verfügung.
6. Der gesetzliche Vergütungsanspruch des § 20b Abs. 2 UrhG bietet keinen sachgerechten Anknüpfungspunkt für die Erhebung der Filmförderungsabgabe oder für eine Erweiterung

von deren Schuldneratbestand. Der dort geregelte Vergütungstatbestand betrifft ein Entgelt für geistiges Eigentum, belastet allein denjenigen, der über ein abgespaltenes dingliches Recht aus diesem Eigentum verfügt. Er wird in seiner Gesamtkonzeption in Frage gestellt. Das Entgelt für Urheberleistungen begründet jedenfalls keine abgabenrechtliche Finanzierungsverantwortung für eine bestimmte Wirtschaftstätigkeit Dritter. § 20b UrhG erläutert deshalb nicht Tatbestände einer Sonderabgabe, weist auch nicht auf eine vorgefundene Finanzierungsverantwortung, sondern regelt die privatrechtliche Eigentumsnutzung.

7. Das FFG verfolgt mit dem Finanzierungsziel der **Filmförderungsabgabe** den Zweck, **die Struktur der deutschen Filmwirtschaft zu verbessern** und **die kreativ-künstlerische Qualität des deutschen Films** als Voraussetzung für seinen Erfolg im Inland und Ausland **zu sichern** und **zu steigern**. Schwerpunktziel der Abgabe ist die Wirtschaftsförderung. Dieses Ziel wird durch eine Qualitätsförderung verwirklicht. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zum Filmförderungsgesetz die Sachnähe und Finanzierungsverantwortlichkeit der Abgabenschuldner besonders streng geprüft. Sachnähe und Finanzierungsverantwortlichkeit müssen sich hier ersichtlich in der gruppennützigen Verwendung des Abgabeaufkommens niederschlagen, lassen sich – so das BVerfG – »praktisch ausschließlich« »mit der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung« begründen. Für diesen Abgabebetyp seien »erhöhte Anforderungen an das Merkmal der Gruppennützigkeit und der Mittelverwendung zu stellen«.
8. BVerfG und Europäische Kommission qualifizieren die Filmförderungsabgabe übereinstimmend als eine **Maßnahme der Wirtschaftsförderung mit kulturpolitischem Gehalt**. Die Filmwirtschaft hat eine Doppelnatur. Sie dient gleichzeitig der Wirtschaft und der Kultur. Dementsprechend ist auch die Wirkungsweise der Filmförderungsabgabe eine doppelte. Ziel der Förderung ist es, die Wirtschaft zu beleben, indem die Qualität des deutschen Filmes verbessert wird. Das kulturelle Ziel der Qualitätsverbesserung soll den wirtschaftlichen Erfolg des deutschen Films stärken.¹ Das BVerfG stützt die Gesetzgebungskompetenz für dieses Gesetz auf das »Recht der Wirtschaft« (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Diese Kompetenz berechtigt auch zu kulturpolitisch wirksamer Kulturförderung. Die Kommission versteht die Filmförderungsabgabe als wettbewerbsrelevante Beihilfe und genehmigt diese gemäß Art. 107 Abs. 3d AEUV auf der Grundlage des mit ihr verfolgten kulturellen Zwecks. Dieser Zusammenklang von Wirtschafts- und Kulturförderung ist folgerichtig.
9. Der Anbieter eines technischen Distributionsdienstes bietet den Kunden die Möglichkeit, von ihren Endgeräten durch eine paketvermittelte Datenübertragung mit allen anderen mit

1 Der Gesetzgeber bestimmt im FFG qualitätsbezogene Fördervoraussetzungen in der Annahme, dass »der wirtschaftliche Erfolg (der deutschen Filmwirtschaft) im Inland und im Ausland ohne eine Stärkung qualitativer und damit auch kultureller Merkmale einschließlich des kreativ-künstlerischen Filmschaffens nicht dauerhaft erreichbar ist« (BT Drs. 15/1506, S. 20). Das Bundesverfassungsgericht kommt zu dem Ergebnis, dass »nichts dafür ersichtlich (ist), dass diese Annahme unrealistisch und nur vorgeschoben wäre« (BVerfGE, JZ 2014, S. 396f., Rn. 110). Der Gesetzgeber hat hier einen Einschätzungs- und Prognoseraum. Sollte sich diese Annahme dennoch als nicht haltbar erweisen, mithin der wirtschaftliche Erfolg des deutschen Filmes und seine Qualität in keinem Zusammenhang stehen, verlöre die Förderung ihren wirtschaftsrechtlichen Bezug. Sie könnte dann nicht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt werden.

dem Internet verbundenen Servern zu kommunizieren und die dort angebotenen Kommunikations- und Inhaltsdienste zu nutzen, Daten auszutauschen oder selbst entsprechende Dienste anzubieten. Die Dienstleistung des Telekommunikationsunternehmens erschöpft sich in der **Bereitstellung des technischen Zugangs** zum Internet. Die Daten werden durchgeleitet, ohne dass der Anbieter die Art der vom Endkunden genutzten Inhalte kennen würde. Er erfüllt keinen eigenen Nutzungs- und Verwertungsstatbestand, wenn der Endnutzer Filme abrufen. Seine Dienstleistungen sind technischer Art. Die Voraussetzungen für eine gruppennützige Abgabe fehlen.

10. Viele Anbieter eines technischen Distributionsdienstes bieten auch die **Übertragung von Fernsehprogramm-Signalen** als gesonderte Dienstleistung an. Die Netzbetreiber vermitteln Signale von frei empfangbaren linearen Fernsehprogrammen (Free TV), zum Teil auch von Bezahl-Fernseh-Angeboten (Pay-TV). Beim Pay-TV fließen die Entgelte an die Programmveranstalter, soweit der Anbieter über eine Geschäftsbeziehung zum Endkunden verfügt. Für die Kabelweitersendung, bei der das leistungsschutzrechtlich geschützte Signal der Programmveranstalter weitergeleitet und so in kommerzieller Form genutzt wird, gilt ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, das mit einer urheberrechtlichen Vergütungspflicht verbunden ist (§ 20b Abs. 2 UrhG). Dieses Entgelt für die Nutzung von geistigem Eigentum ist jedoch keine Abgabe, erlaubt schon deswegen keine parallele Wertung und bietet damit keinen Anknüpfungspunkt, die Filmförderungsabgabe zu stützen oder gar den Kreis ihrer Schuldner zu erweitern. Bei der Kabelübertragung beteiligen sich die Programmveranstalter zum Teil an den Verteilungskosten durch Einspeiseentgelte. Bei der TV-Signalübertragung in Form des »IPTV« gibt es ein vergleichbares Verbreitungsentgelt bislang nicht. Die Endnutzer zahlen Entgelte, soweit sie keine eigene Empfangsanlage installieren müssen und dadurch Kosten sparen. Im Übrigen sind auch Entgelte für eine bessere technische Qualität distribuerter Programmsignale üblich. Ungeachtet dieser Vielfalt von Finanzierungsformen haben die Unternehmen, die Fernsehsignale übertragen, **keinen Einfluss auf die Entscheidung der Endkunden**, ob und welchen angebotenen Film sie empfangen wollen. Eine **Förderung des deutschen Films durch Qualitätsverbesserung wirkt sich also wirtschaftlich auf diese Unternehmen nicht aus**. Zudem dürfte ein Anteil im lediglich niedrigen einstelligen Prozentbereich an (Kino-) Filmen im Sinne des FFG auf diesen Transportwegen übermittelt werden. Erwerbsgrundlage der Netzbetreiber ist damit die technische Programmvermittlung und nicht das Angebot von Programmen, das die Höhe ihres Ertrages von der Qualität der Programme abhängig machen würde. Wäre auch die technische Programmvermittlung in die Abgabepflicht des FFG einbezogen, so trüge der Gesetzgeber eine Dynamik und auch einen Sprengsatz für die digitale Welt in den Abgabestatbestand, der die Verfassungsvoraussetzungen einer gruppennützigen Verwendung des Abgabestatbestandes offensichtlich verletzen würde.
11. Soweit **neuartige audiovisuelle Mediendienste** spezielle – nicht frei empfangbare (PayTV) oder individuell abrufbare (VOD) – Programme anbieten, greifen die Leistungen der Anbieter über die reine Übertragungsleistung hinaus, wenn sie – ohne über Inhalt und Qualität einzelner Programme in den neuartigen Diensten selbst entscheiden zu können – diese Angebote selbst vermarkten. Insoweit sind sie deshalb von der Qualität der Filme – und dem-

entsprechend von staatlicher Qualitätsförderung – jedenfalls betroffen. Für solche Verwertungsformen sieht das FFG Abgabentatbestände vor.

12. Auch wenn »**neue Nutzungsformen**« dem Endbenutzer größere Freiheit bei seiner Mediennutzung ermöglichen, ihm insbesondere die zeitversetzte Wiedergabe erlauben, beschränken sich die Anbieter eines technischen Distributionsdienstes auf die technische Vermittlung des Programms, das vom Empfänger durch Speicherkapazitäten seines vom Netzbetreiber bereitgestellten oder selbst gekauften Empfangsgeräts in besonderer Weise genutzt wird. Der Netzbetreiber verwertet die empfangenen Filme nicht selbst, sondern ermöglicht, sofern das Gerät überhaupt von ihm gestellt wird, dem Endkunden, legale Privatkopien für seinen eigenen Bedarf zu erstellen.
13. Die Anbieter eines technischen Distributionsdienstes stehen somit außerhalb der homogenen Schuldnergruppe des FFG, **könnten aber auch nach dem Prinzip der Folgerichtigkeit und Widerspruchsfreiheit der Gesetzgebung nicht in den Schuldnerbestand des FFG einbezogen werden**. Das FFG fördert die Filmwirtschaft durch Qualitätssteigerung und zieht die Wirtschaftsgruppen zur Finanzierung dieses Vorhabens heran, die nach ihrer Erwerbstätigkeit diesem Zweck verantwortlich nahe stehen. Würden die Anbieter eines technischen Distributionsdienstes in diesen Kreis einbezogen, widerspräche der Gesetzgeber dem von ihm selbst gesetzten und fortgeltenden Förderungsziel. Er verstieße damit gegen den Gleichheitssatz und zerstörte die rechtfertigende Grundlage des Filmförderungsgesetzes, die homogene, finanzverantwortliche Schuldnergruppe.
14. Das **Aufkommen** aus der Filmförderungsabgabe **darf ausschließlich zu Gunsten der Abgabenschuldner verwendet werden**, die für die Finanzierung des dort verfolgten Förderungszwecks verantwortlich sind. Würden die Anbieter eines technischen Distributionsdienstes in den Kreis der Abgabenschuldner einbezogen, müssten diese durch die Verwendung des Abgabeaufkommens erkennbar begünstigt werden. Der Kreis der Förderaufgaben müsste dementsprechend erweitert werden. Dadurch verlöre die Abgabe aber ihre Legitimation.
15. Das Abgabenrecht unterliegt einem strikten **Gesetzesvorbehalt**. Deswegen darf die Filmförderungsabgabe dem Grunde und der Höhe nach nicht vereinbart werden. Der rechtfertigende Grund der Abgabe, ihre Bemessungsgrundlage, ihr Schuldner und ihr Steuersatz sind durch Parlamentsgesetz zu regeln. Insoweit ist das Gesetz nicht offen für ergänzende Vereinbarungen.

B. Der Gutachtenauftrag

Der Bitkom – Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien e.V. in Kooperation mit ANGA – Verband deutscher Kabelnetzbetreiber e.V. – und eco – Verband der Internetwirtschaft e.V., allesamt Berlin, haben uns gebeten, ein verfassungsrechtliches Gutachten zum Abgabesystem des Filmförderungsgesetzes (FFG) zu erstatten. Die Filmförderungsabgabe ist im System des öffentlichen Abgabenrechts eine Sonderabgabe², die nur als »seltene Ausnahme« zulässig³ und in angemessenen Abständen zu überprüfen ist.⁴ Eine solche Überprüfung steht gegenwärtig an.

Der Auftraggeber bittet insbesondere um die Prüfung, ob eine Filmförderungsabgabe auch Internetzugangsanbieter und Betreiber von Fernsehübertragungsplattformen nach den Vorgaben des Grundgesetzes und der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG belasten darf.

Heute ist der **breitbandige Zugang zum Internet** ein zentrales Angebot für nahezu alle Telekommunikationsunternehmen geworden. Das gilt für Anbieter von Festnetzdiensten ebenso wie für Mobilfunkdienste. Bei diesen Angeboten erwerben Kunden die Möglichkeit, von ihren Endgeräten durch eine auf Basis der »Internetprotokoll-Familie TCP/IP« realisierte, paketvermittelte Datenübertragung mit allen anderen mit dem Internet verbundenen Server zu kommunizieren und dort angebotene Kommunikations- und Inhaltsdienste zu nutzen, Daten auszutauschen und selbst entsprechende Dienste anzubieten. Die Dienstleistung des Telekommunikationsunternehmens **beschränkt sich dabei auf das Bereitstellen des technischen Zugangs zum Internet**. Die Dienste sind also von dem technischen Zugangsvermittler (Access Provider) unabhängig.

Die verschiedenen Angebote von Internetzugängen unterscheiden sich im Wettbewerb im Preis und in der zur Verfügung gestellten Bandbreite, der Zuverlässigkeit der Datenübertragung, der Qualität der Anbindung des eigenen Anschlussnetzes an das Internet und – meist im mobilen Bereich – im Umfang des ohne weitere Kosten von Endkunden nutzbaren Datenvolumens.

Der Nutzer hat grundsätzlich Zugang zu allen Diensten, die an das Internet angeschlossen sind. Die Daten werden anwendungs-, quellen- und empfängeragnostisch durchgeleitet. Deswegen ist es für den Anbieter von Zugangsdiensten unerheblich, welche Angebote mit welchen Inhalten der Endkunde nutzt. Allein der Endnutzer wählt die Dienste aus und ruft die durchgeleiteten Daten ab. Daher ist der Zugangsvermittler auch für die von ihm durchgeleiteten Inhalte grundsätzlich nicht verantwortlich (§ 8 TME).

Viele TK-Netzbetreiber bieten die **Übertragung von Fernsehprogramm-Signalen als gesonderte Dienstleistung** an. Der Netzbetreiber bietet unentgeltlich empfangbare lineare Fernsehprogramme (Free-TV) oder Bezahl-Fernseh-Angebote (Pay-TV) an, für die der Empfänger Entgelte zahlt, die an die entsprechenden Veranstalter fließen, sofern diese nicht ohnehin über die sogenannte Endkundenbeziehung (exklusiv) verfügen. Diese kabel- oder leitungsgestützten Fernsehüber-

2 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 129f.

3 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 121.

4 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 155.

tragungen haben sich als Leistung für größere Wohneinheiten entwickelt, um die dortigen Mieter oder Miteigentümer zu befähigen, Fernsehprogramme zu empfangen, ohne dass jeder einzelne eine Empfangsanlage – eine Dachantenne oder eine Satellitenantenne – betreiben muss. Das Signal wurde zunächst mit einer zentralen Empfangsanlage abgegriffen und dann über ein Kabelnetz weiter verteilt. Die Ersparnis, keine eigene Empfangsanlage betreiben zu müssen, ist einer der Rechtfertigungsgründe für ein Entgelt der Nutzer dieser Kabelanlagen, während die Leistung der Signalausstrahlung über luftgestützte Verbreitungswege in der Regel durch Entgelte der Programmveranstalter abgegolten wird. Mit dem Aufbau weitflächiger TV-Kabelnetze wurde eine alternative Verteilungsinfrastruktur zu Terrestrik und Satellit aufgebaut. Hier werden die Übertragungskosten zumindest teilweise vom Endkunden entgolten. Inzwischen hat sich eine ebenfalls leitungsgebundene, aber auf den IP-Standard aufsetzende Übertragung im Rahmen des sogenannten »IPTV« etabliert. Bei diesem vierten Weg der TV-Signalübertragung übernehmen die Fernsehveranstalter von Beginn an keinen Beitrag zur Deckung der Verbreitungskosten, zahlen also bis heute keine Einspeiseentgelte.

Der Einfluss der Anbieter von TV-Übertragungsdiensten auf das über ihre Netze bereitgestellte Programmangebot ist wesentlich durch rundfunkrechtliche Vorgaben eingeschränkt. Für die sogenannten **»Plattformbetreiber«** ist weitgehend vorgegeben, welche Sender vorrangig zu übertragen sind. Der Gesetzgeber und die Landesmedienanstalten bestimmen ganz überwiegend die Programme zur Übertragung, die in besonderem Umfang von den Fernsehzuschauern genutzt werden. Nach den von der »Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung« erfassten Zuschaueranteilen der Sender werden über 85 % der tatsächlich genutzten Programme nicht nach freier Entscheidung des Plattformbetreibers übertragen. Das Programmangebot ist in diesem Bereich nahezu identisch mit den hauptsächlich von den Zuschauern genutzten Sendern. Damit haben die Plattformbetreiber kaum die Möglichkeit, auf bestimmte Sender mit Filminhalten zu verzichten. Sie können nicht von einer durch Filmförderung bewirkten größeren Auswahl oder Qualitätssteigerung von produzierten Filmwerken profitieren. Die Plattformbetreiber sind von den Programmveranstaltern und den von diesen bestimmten Programminhalten abhängig.

Bei diesem Sachverhalt stellen sich vor allem die Fragen,

- inwieweit das Erfordernis der homogenen Gruppe, der Sachnähe der Gruppe zu der im Gesetz vorgesehenen Finanzierung und der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung zusätzliche Abgabenschuldner rechtfertigt;⁵
- welche zusätzlichen Aspekte – Zweck der Abgabe, Zweckerreichung, Dokumentation – gegen eine (weitergehende) Einbeziehung der Anbieter von Zugangs- und Transportdiensten und von Betreibern einer Übertragungsplattform sprechen;⁶
- ob, wenn die genannten Dienstleister in den Kreis der Abgabenschuldner einbezogen werden könnten, die Förderinstrumente geändert und erweitert werden müssten, um die spezifische Tätigkeit dieser Dienstleister sachgerecht zu unterstützen.⁷

5 Siehe insbesondere D II. Siehe auch C II 1 und 2b.

6 Siehe insbesondere D I, III und IV sowie C II 2a. Zur Dokumentationspflicht siehe C I 2 und C II 1.

7 Siehe insbesondere D II, III und IV.

Finanzverfassungsrechtlich stellen sich insbesondere die Fragen,

- ob die bisherige oder auch eine weitere Belastung der bisher Verpflichteten zur Erreichung der Ziele der Filmförderungsabgabe noch gerechtfertigt ist;⁸
- ob die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben eine Pflicht zur effektiven Mittelverwendung begründen;⁹
- ob ein solches Effektivitätsprinzip für die vom FFG verfolgten Ziele (wirtschaftlich-strukturelle Lenkung, Qualitätssicherung, dokumentierbarer Erfolg dieser Sachziele, vielfältige Produzentenlandschaft) verfassungsrechtliche Bedenken begründet;¹⁰
- ob die Abgabentatbestände des FFG alle erheblichen Umsatzquellen bei allen Abgabepflichtigen in einer den Kriterien der Sonderabgabe entsprechenden Weise (Lastengleichheit, Belastung außerhalb der Finanzverfassung, Haushaltsflüchtigkeit der Abgabe) erfassen;¹¹
- ob insoweit Widersprüche zwischen unterschiedlichen Abgabepflichtigen bestehen (Prinzip der Folgerichtigkeit) und wie diese zu vermeiden sind;¹²
- welche rechtlichen Auswirkungen eine nichteffektive Mittelverwendung auf die Zulässigkeit der (weiteren) Belastung der Abgabepflichtigen und auf die Hinzuziehung neuer Verpflichteter habe.¹³

Europarechtlich ist insbesondere die Frage zu beantworten, wie das europarechtliche Beihilfekontrollregime und die dort betonte Zwecksetzung einer Kulturförderung sich auf die Filmförderungsabgabe auswirkt, die nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes als wirtschaftspolitische Maßnahme mit kulturpolitischem Gehalt gerechtfertigt wird.¹⁴

8 Siehe insbesondere C II.

9 Siehe insbesondere D IV. Zur gruppennützigen Verwendung der Abgabeaufkommens siehe C I 1, C II 1, C II 2 b und c.

10 Siehe insbesondere D I und IV.

11 Siehe insbesondere C II 2 b und D II. Siehe auch D III 3.

12 Siehe insbesondere D III.

13 Siehe insbesondere D III 2 und IV.

14 Siehe insbesondere C II 2 a.

C. Der Verfassungsmaßstab

I. Die Rechtsprechung des BVerfG zur Sonderabgabe

1. Das Besondere der Sonderabgabe

Der Verfassungsstaat deckt seinen Finanzbedarf grundsätzlich aus Steuern. Er lässt seine Leistungen oder Leistungsangebote nur ausnahmsweise durch Gebühren und Beiträge entgelten, finanziert sich aber prinzipiell durch steuerliche Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens. Der Steuerpflichtige muss entsprechend seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, insbesondere seines Einkommens, seiner Kaufkraft (Umsatz), der ererbten Bereicherung, zur Finanzierung beitragen. Die Finanzverfassung skizziert in Art. 106 GG die traditionellen, anerkannten Steuerarten, teilt deren Erträge auf Bund, Länder und Gemeinden auf, regelt in Art. 105 GG die Gesetzgebungshoheit und sichert in Art. 110 GG, dass alle Steuererträge in den Staatshaushalt einfließen, deshalb vom Parlament zur Finanzierung konkreter Staatsaufgaben bereitgestellt werden.

Die Grundsatzentscheidung für eine Steuerfinanzierung des Staates schließt nicht schlechthin aus, dass der Gesetzgeber im Rahmen seines Entscheidungsraums auch andere Abgabenarten einführt. In der Verfassungspraxis hat sich eine Sonderabgabe entwickelt, die eine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit der Abgabenschuldner für eine Finanzierungsaufgabe einfordert.¹⁵ Diese Sonderabgabe unterscheidet sich von der Steuer, weil sie nicht die individuelle Leistungsfähigkeit erfasst, sondern eine Gruppe wegen einer speziellen Verantwortlichkeit für eine ihr obliegende Finanzaufgabe belastet, ihr Aufkommen nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließt und die Abgabe außerhalb der Regeln der Finanzverfassung erhoben wird. Die Sonderabgabe ist im Gegensatz zu den Gebühren und Beiträgen von Leistungen oder Leistungsangeboten des Staates unabhängig, neutralisiert also keinen durch eine Staatsleistung zugewendeten Vermögenswert.

Die Sonderabgaben umfassen ursprünglich als Auffangtatbestand alle Abgaben, die sich nicht als Steuern, Gebühren oder Beiträge qualifizieren lassen. Heute haben die Sonderabgaben in der **Hauhaltsflüchtigkeit** des Abgabenaufkommens, in der **Sonderbelastung** einer durch spezielle Finanzierungsverantwortlichkeit gekennzeichneten Gruppe und in der kompetenzrechtlichen **Zugehörigkeit zu einer Sachmaterie** eine verfassungsrechtliche Ausprägung erfahren, die in einem eigenständigen Abgabentypus ihre Rechtfertigung und Grenze findet. Allerdings sind die Verfassungsmaßstäbe der Sonderabgaben inzwischen zu einem Maßstab für alle nichtsteuerlichen Abgaben verallgemeinert worden.¹⁶ Die Sonderabgaben bleiben aber ein Tatbestand mit Warnfunktion, auch mit rechtfertigender Kraft. Außerhalb dieses eng umgrenzten Abgabentypus werden die übrigen Erscheinungsformen einer Abgabe im allgemeinen Auffangtatbestand

15 BVerfGE 82, 159 (181) – Absatzfonds; 91, 186 (203f.) – Kohlepennig; 92, 91 (113) – Feuerwehrabgabe; 98, 83 (100) – Landesabfallabgaben; 101, 141 (147) – Ausgleichsfonds; 108, 186 (217) – Altenpflegeabgaben; 110, 370 (388ff.) – Klärschlamm-Entschädigungsfonds.

16 BVerfGE 108, 1 (14ff.) – Rückmeldegebühr; zu Bemühungen, die Rechtsfigur der Sonderabgabe aufzugeben, vgl. Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000; Jakob, Sonderabgaben – Fremdkörper im Steuerstaat? in: Festschrift für F. Klein, 1994, S. 663ff.

der **sonstigen Abgaben** erfasst und dort an Maßstäben gemessen, die dem jeweiligen Sachbereich entsprechen. Die wichtigsten sonstigen Abgaben sind die Sozialversicherungsabgaben.

Da die Sonderabgabe eine Gruppe neben den Steuerlasten zusätzlich belastet, ein nicht in den Haushalt eingestelltes Aufkommen erbringt und sich den Regelungen der Finanzverfassung entzieht, begegnet sie prinzipiellen verfassungsrechtlichen Bedenken und ist **nur als »seltene Ausnahme«¹⁷ zulässig**.

Die Sonderabgabe durchbricht das Prinzip der steuerlichen Lastengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) und bürdet dem Abgabenschuldner neben der die Allgemeinheit treffenden Steuerpflicht eine **zusätzliche Sonderlast** auf. Diese Sonderbelastung einer Gruppe muss durch einen besonderen Belastungsgrund gerechtfertigt werden. Voraussetzung für eine Sonderabgabe ist eine finanzrechtliche Verantwortlichkeit der Abgabenschuldner für eine bestimmte Finanzierungsaufgabe, in der sich die Schuldner der Sonderabgabe von der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen abheben.

Wegen dieser gruppenbezogenen Finanzierungsverantwortlichkeit steht das Aufkommen aus einer solchen Abgabe nicht zur Erfüllung allgemeiner, nach parlamentarischer Bestimmung wechselnder Finanzaufgaben des Staates zur Verfügung, sondern **ist der Finanzierung einer bestimmten**, die Gruppe der Abgabenschuldner verpflichtenden **Sachaufgabe vorbehalten**. Diese Zweckbindung des Abgabeaufkommens hat zur Folge, dass die durch die Sonderabgabe gewonnene Finanzkraft außerhalb des Haushaltsplans bleibt, sie sich als haushaltsflüchtige Abgabe der periodischen parlamentarischen Haushaltskontrolle entzieht und das Prinzip der Haushaltsklarheit beeinträchtigt.¹⁸ Die Sonderabgabe finanziert eine Sonderkasse, über die ein Organ der Exekutive ohne regelmäßige parlamentarische Anleitung und Kontrolle verfügt.

»Fremdnützig« Sonderabgaben sind in der Regel unzulässig. Ausnahmen lassen sich allenfalls begründen, wenn eine finanzielle Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen zu Gunsten fremder Begünstigter aus vorgefundenen triftigen Gründen eindeutig gerechtfertigt ist¹⁹, d.h. wenn eine finanzielle Zwangspatenschaft der Abgabepflichtigen für den fremdnützigen Zweck besteht oder die belastete Gruppe eine besondere soziale Verpflichtung gegenüber der begünstigten Gruppe trifft²⁰. Die grundsätzliche Unzulässigkeit fremdnütziger Sonderabgaben²¹ ist im Gleichheitssatz, ebenso aber auch in der Sozialpflichtigkeit des Privatvermögens (Art. 14 Abs. 2 S. 1 GG) angelegt. Individualvermögen, auch das Eigentum am Geld, ist nur gemeinwohlpflichtig,

17 BVerfGE 82, 159 (181) – Absatzfonds; 91, 186 (203f.) – Kohlepennig; 92, 91 (113) – Feuerwehrabgabe; 98, 83 (100) – Landesabfallabgaben; 101, 141 (147) – Ausgleichsfonds; 108, 186 (217) – Altenpflegeabgaben; 110, 370 (384ff.) – Klärschlamm-Entschädigungsfonds.

18 Vgl. dazu die Kleine Anfrage aus der Mitte des Bundestages zu den parafiskalischen Sonderabgaben, in: BT-Drs 9/382 vom 30.4.1981.

19 Vgl. BVerfGE 55, 274 (307) – Ausbildungsplatzförderungsabgabe.

20 Vgl. Mußgnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: Festschrift für Forsthoff, 1972, S. 259 (292), (mit den Beispielen Heizölsteuer, Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und Übernahme von Bergbaualtlasten durch die gewerbliche Wirtschaft); Friauf, Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, in: Festschrift für Haubrichs, 2. Aufl., 1977, S. 118.

21 Vgl. auch Mußgnug, a.a.O., S. 288ff.

prinzipiell nicht gruppengebunden, schon gar nicht für fremde Gruppen sozialpflichtig. Grundsätzlich dürfen öffentliche Abgaben deshalb nur für Aufgaben der Allgemeinheit, d. i. steuerlich zur ungebundenen Verwendung des Haushaltsgesetzgebers, erhoben werden. Veranlasst eine zweckgebundene Abgabe die Abgabenschuldner sodann, öffentliche Maßnahmen, die in ihrem eigenen Interesse getroffen werden, selbst zu finanzieren, so **zwingt die Abgabe zur finanziellen Selbsthilfe**. Die Privatnützigkeit der Zweckabgabe rechtfertigt die Sonderlast und die Zweckbindung. Was diesen Sonderabgaben an Allgemeinwohldienlichkeit abgehen mag, gleichen sie durch Eigennützigkeit zu Gunsten der Abgabenschuldner aus. Insoweit sind sie verfassungsrechtlich zulässig. Wird hingegen eine Gruppe mit fremdnützigen Abgaben belastet, so wird das Fehlen der Allgemeinützigkeit nicht durch gruppendienliche Privatnützigkeit aufgefangen. Diese Abgaben sind grundsätzlich unzulässig.²²

Mit der Erfindung einer nichtsteuerlichen Abgabe löst der einfache Gesetzgeber sein Abgabenerhebungsrecht und die nachfolgende Abgabehoheit von den finanzverfassungsrechtlichen Regeln über die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragshoheit (Art. 105 bis 108 GG). Die auf eine Sachregelungskompetenz gestützte und der Finanzierung einer speziellen Sachaufgabe vorbehaltene Sonderabgabe gefährdet die Allgemeinverbindlichkeit und Gestaltungskraft der Finanzverfassung (X. Abschnitt des Grundgesetzes) und fördert die Entwicklung einer »**apokryphen Finanzverfassung**«.²³ Die abgabenrechtliche Inanspruchnahme einer Sachkompetenz ist allenfalls zulässig, wenn die abgabenrechtliche Regelung die Sachmaterie gestaltet, ihre Wirkungen also über die Aufkommenserzielung hinausgreifen.

Der Tatbestand der Sonderabgabe benennt einen **Fremdkörper** im Verfassungsrecht und fordert Rechtfertigungsgründe für die Abgabe. Während im Steuertatbestand grundsätzlich die Merkmale der verfassungsrechtlich vorgesehenen Staatsfinanzierung definiert werden, bezeichnet der Tatbestand der Sonderabgabe das Gegenteil, die verfassungsrechtlichen Bedenklichkeiten. Jedes der drei Einzelmerkmale – die Sonderlast, die Haushaltsflüchtigkeit und die Nichtanwendung der Finanzverfassung – begründen selbstständige verfassungsrechtliche Zweifel, die durch drei Rechtfertigungsgründe – die Finanzverantwortlichkeit der Gruppe, die gruppennützige Verwendung und die sachgestaltende Wirkung – ausgeräumt werden müssen. Bei Abgaben, die nur durch einzelne dieser Krisensymptome gekennzeichnet sind, bleibt ein verminderter, aber auch noch elementarer verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsbedarf.²⁴ Die Sonderabgabe ist nur in engen, kompetenzrechtlichen und materiellen Grenzen und auch dann nur befristet zulässig.

22 BVerfGE 55, 274 (305f.) – Ausbildungsplatzförderungsabgabe; 67, 256 (266ff.) – Investitionshilfeabgabe; 57, 139 (166ff.) – Schwerbehindertenabgabe; 82, 159 (181) – Absatzfonds; 91, 186 (203f.) – Kohlepfeffennig; 92, 91 (113) – Feuerwehrabgabe; 98, 83 (100) – Landesabfallabgaben; 101, 141 (147) – Ausgleichsfonds; 108, 186 (217) – Altenpflegeabgaben; 110, 370 (384) – Klärschlamm-Entschädigungsfonds.

23 Selmer, Verfassungsrechtliche und finanzrechtliche Rahmenbedingungen, in: Breuer u.a. (Hrsg.), Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, 1992, S. 183; Friauf, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 48f.

24 Insoweit im Anliegen übereinstimmend BVerfGE 55, 274 (300f.) – Ausbildungsplatzförderungsabgabe; in der Tatbestandsbildung allerdings darüber hinausgehend (S. 305); die »Sonderabgabe« ist Krisen-, nicht Rechtfertigungstatbestand.

2. Haushaltsrechtliche Informationspflicht und Pflicht zur periodischen Überprüfung

In neuerer Rechtsprechung²⁵ hat das Gericht die Rechtfertigungsbedürftigkeit einer neben der Steuer erhobenen besonderen Abgabe noch durch eine haushaltsrechtliche Informationspflicht verschärft: Sonderabgaben sind zum Schutz des parlamentarischen Budgetrechts in einer dem Haushaltsplan beigefügten Anlage zu dokumentieren. In diese sind alle nicht steuerlichen Abgaben aufzunehmen, die weder Gebühr noch Beitrag sind und bei denen mangels sonstiger spezieller Sach- und Zweckzusammenhänge eine Konkurrenz zur Steuer nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

Da die Sonderabgabe gegenüber der Steuer die seltene Ausnahme zu bleiben hat, ist der Gesetzgeber bei einer auf längere Zeit angelegten Finanzierung einer Aufgabe gehalten, seine ursprüngliche Entscheidung für den Einsatz des »Ausnahmeinstruments« Sonderabgabe **periodisch zu überprüfen** und insbesondere festzustellen, ob veränderte Umstände, der Wegfall des Finanzierungszwecks oder die Zielerreichung, eine Änderung oder Aufhebung des Abgabentatbestandes fordern.²⁶ Der Bestand der Sonderabgabe hängt jeweils vom speziellen Finanzbedarf und damit von der fortdauernden Finanzverantwortlichkeit der Abgabenschuldner ab²⁷; er steht unter dem Vorbehalt veränderter Umstände, ist vorläufig und in der Regel nur vorübergehend zu rechtfertigen. In dieser Überprüfungs- und Nachbesserungspflicht gewinnt das Parlament ein Stück periodischen Budgetrechts zurück.

3. Der Gesetzesvorbehalt

Abgabenrecht ist Eingriffsrecht, unterliegt deshalb dem Gesetzesvorbehalt. Es darf keine Abgabe ohne parlamentarisch-gesetzliche Ermächtigung erhoben werden. Der Vertrag ist das Instrument, um ein Leistungsentgelt zu vereinbaren. Der Gesetzesvorbehalt begrenzt in tatbestandlicher Bestimmtheit den Abgabeneingriff, gewährleistet die Rückbindung der abgabenrechtlichen Belastungsentscheidung an den Wähler, garantiert in der Allgemeinheit des Gesetzes die Gleichheit der Last ohne Privilegien und Begünstigungen, sichert eine breite öffentliche Debatte und damit eine Rechtfertigung der Lasten vor dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), beteiligt in der Regel auch den Bundesrat und damit die Länderinteressen.²⁸ Zudem gewinnt der Gesetzesvorbehalt im Abgabenrecht Bedeutung für das Strafrecht, weil der Straftatbestand die vorsätzliche oder leichtfertige Verletzung der Abgabepflichten mit Strafsanktionen belegt, dort ein

25 BVerfGE 108, 186 (280) – Altenpflegeabgaben; 110, 370 (393) – Klärschlamm-Entschädigungsfonds.

26 BVerfGE 55, 274 (308) – Ausbildungsplatzförderungsabgabe; 57, 139 (162f.) – Schwerbehindertenabgabe; 82, 159 (181) – Absatzfonds; 110, 370 (392) – Klärschlamm-Entschädigungsfonds.

27 BVerfGE 55, 274 (308) – Ausbildungsplatzförderungsabgabe; 57, 139 (162f.) – Schwerbehindertenabgabe; 82, 159 (181) – Absatzfonds; 110, 370 (392) – Klärschlamm-Entschädigungsfonds.

28 Vgl. BVerfGE 65, 325 (343) – Zweitwohnungsteuer; 84, 239 (269f.) – Zinsbesteuerung; 93, 121 (147f.) – Vermögensteuer; 114, 316 (332f.) – Zweitwohnungsteuer bei Ehegatten.

spezieller, strengerer Gesetzesvorbehalt gilt (Art. 103 Abs. 2 GG)²⁹, deshalb für die strafbewehrten Pflichten des Abgabenrechts das rechtstaatliche Erfordernis gesetzlicher Bestimmtheit³⁰ verdeutlicht. Schließlich regelt das Gesetz mit der grundsätzlichen Belastungsentscheidung den Ausgangstatbestand, an den die weitere – folgerichtige und widerspruchsfreie – Ausgestaltung der Abgabe anknüpft. Diese Bindung im Folgerichtigkeitsgebot³¹ fordert eine gesetzliche Prägung der gesamten Abgabe im Grundtypus und in der tatbestandlichen Ausgestaltung.

Im Ergebnis begründet auch die Sonderabgabe einen der klassischen – abgaben- und polizeirechtlichen – Grundrechtseingriffe. Eine Abgabe darf nur aufgrund gesetzlicher Ermächtigung erhoben werden. Eine bisherige Praxis, Abgaben vertraglich zu vereinbaren, hat vor der Verfassung keinen Bestand.

II. Das Urteil des BVerfG vom 28.1.2014

1. Die Bekräftigung der bisherigen Rechtsprechung

Das Urteil des BVerfG vom 28.1.2014 bekräftigt die bisherige Rechtsprechung des BVerfG zu den Sonderabgaben, qualifiziert die Filmförderungsabgabe als eine Sonderabgabe und verdeutlicht die an diese Abgabe zu stellenden Anforderungen.

Die Sonderabgabe ist eine Zusatzabgabe neben der allgemeinen Besteuerung, die den Steuerpflichtigen im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung des Gemeinwesens heranzieht. Der Gleichheitssatz gestattet eine Sonderabgabe deswegen nur, wenn sie einer **homogenen Gruppe** auferlegt wird. Die Abgabepflichtigen müssen von der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen und anderen Gruppen in ihrem gemeinsamen Interesse an der Finanzierung einer bestimmten Aufgabe abgrenzbar sein. Eine **besondere Finanzierungsverantwortung** der Abgabepflichtigen für die Wahrnehmung der Finanzaufgabe kann eine Sonderabgabe rechtfertigen.³² Der Gesetzgeber hat den Kreis der Abgabenschuldner so auszugestaltet, dass grundsätzlich **alle Gruppen** mit der Sonderabgabe belastet werden, die **dem Sachzweck** der Abgabe ebenso nahe stehen wie alle anderen Abgabebelasteten. Ein Zweck rechtfertigt die Sonderabgabe nur, wenn er einen Sachzweck verfolgt, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht.³³ Diese spezifische Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Zweck der Abgabenerhebung, die sich daraus ergebende Finanzierungsverantwortung der homogenen Gruppe für diesen Zweck und die

29 Zur Anwendbarkeit des Art. 103 Abs. 2 GG auch auf Bußgeldvorschriften vgl. BVerfGE 71, 108 (114) – Antiatomkraftplakette.

30 Vgl. BVerfGE 26, 41 (42f.) – Grober Unfug; 45, 363 (370f.) – Strafvorschriften über Landesverrat.

31 BVerfGE 84, 239 (271) – Zinsbesteuerung; 87, 153 (170) – Grundfreibetrag; 93, 121 (136) – Vermögensteuer; 98, 83 (97f.) – Landesabfallabgabe; 98, 106 (118f.) – Verpackungssteuer.

32 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 123.

33 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 121.

gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens sind der entscheidende Rechtfertigungsgrund für eine zu der Gemeinlast der Steuern hinzutretende Sonderlast der Sonderabgabe. Dieser Rechtfertigungsgrund wahrt die Belastungsgleichheit der Sonderabgabenschuldner im Vergleich zu den Steuerzahlern.³⁴

Im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle muss der Gesetzgeber die erhobenen Sonderabgaben und ihre Erträge haushaltsrechtlich vollständig **dokumentieren**, ihre sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen **überprüfen** und so den Charakter der Sonderabgabe als **seltene Ausnahme** sichern. Dabei ist insbesondere auch die Abgrenzung der abgabebelasteten Gruppe zu überprüfen und in angemessenen Abständen die Anpassung vorzunehmen, die sich nach dem Maßstab der Homogenität, der spezifischen Sachnähe und der Finanzierungsverantwortung als notwendig erweist.³⁵

2. Fortentwicklung dieser Grundsätze für das Filmförderungsgesetz

a) Der Sachzweck der Wirtschaftsförderung mit künstlerischer Qualitätssicherung

Das BVerfG nimmt die Überprüfung des FFG in seiner Entscheidung vom 28.1.2014 zum Anlass, um diese Grundsätze für die Filmförderungsabgabe zu verdeutlichen und fortzuentwickeln.

Das FFG verfolgt ein **wirtschaftspolitisches Ziel**, fördert die Struktur der deutschen Filmwirtschaft, sucht aber auch die **kreativ-künstlerische Qualität** des deutschen Films als Voraussetzung für seinen Erfolg im Inland und Ausland zu sichern und zu verbessern. Schwerpunktziel des Gesetzes ist seiner Intention und seiner tatbestandlichen Ausgestaltung nach die **Wirtschaftsförderung**. Die Referenzfilmförderung knüpft an den mit einem vorausgegangenen Film des Antragstellers erzielten Zuschauererfolg. Die Projektfilmförderung hat zur ausdrücklichen Voraussetzung, dass der zu fördernde Film geeignet erscheint, die Wirtschaftlichkeit des deutschen Films zu verbessern. Bei der Referenzfilmförderung werden auch Preise und Erfolge bei Festivals berücksichtigt, die für einen wirtschaftlich erfolgreichen Film erforderlichen Zuschauerzahlen dementsprechend geringer angesetzt; die Projektfilmförderung setzt voraus, dass das Projekt einen Beitrag auch zur Verbesserung der Qualität des deutschen Films verspricht. Doch darin liegt keine Abkehr von der auch wirtschaftlichen Erfolgsorientierung der Produktionsförderung. Der Gesetzgeber durfte voraussetzen, dass Preisen und Festivalerfolgen zumindest in der Regel ein besonderer Aufmerksamkeits- und Imagewert zukommt, er damit eine Werbewirkung für den Zuschauererfolg im Inland erreicht.³⁶ Der Gesetzgeber darf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Auffassung folgen, dass der angestrebte wirtschaftliche Erfolg gerade auch durch eine qualitätsorientierte Förderung erreichbar ist.³⁷

34 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 126.

35 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 143.

36 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 109.

37 Siehe Fußnote 1. Hierzu Wiedemann, Eine Evaluierung der Filmförderung im Rahmen des Filmförderungsgesetzes (FFG), 2015.

aa) Wirtschaftsförderung mit kulturpolitischem Gehalt

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.1.2014 bestätigt, dass für die Erhebung einer Filmabgabe (§ 66 FFG 2004) eine Bundeskompetenz als Teil des Rechts der Wirtschaft gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG besteht.³⁸ Dem stehe nicht entgegen, dass der Film zugleich ein Kulturgut sei und das Filmförderungsgesetz auch kulturelle Zwecke verfolge.³⁹ Verfolge der Gesetzgeber mit einer wirtschaftsbezogenen Regelung zugleich kulturelle Zwecke, komme es darauf an, ob der maßgebliche objektive Regelungsgegenstand und -gehalt in seinem Gesamtzusammenhang ein im Schwerpunkt wirtschaftsrechtlicher sei.⁴⁰ Das Filmförderungsgesetz sei seinem objektiven Regelungsgehalt nach auf die Förderung der deutschen Filmwirtschaft ausgerichtet. Dass das Gesetz auch die kreativ-künstlerische Qualität des deutschen Filmes fördere, ändere nichts an seinem wirtschaftsrechtlichen Regelungsgehalt. Diese Förderung der kreativ-künstlerischen Qualität des deutschen Films sei ein Instrument, den wirtschaftlichen Erfolg des Filmes im Inland und im Ausland zu fördern.⁴¹ Die Einschätzung des Gesetzgebers, ein nachhaltiger wirtschaftlicher Erfolg für die deutsche Filmproduktion sei nur durch Qualität erzielbar, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.⁴²

In diesem Rahmen ist der Bundesgesetzgeber für das FFG nach dem **Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG** (»Recht der Wirtschaft«) zuständig, auch wenn diese Wirtschaftsförderung die kreativ-künstlerische Qualität des deutschen Films zu einem weiteren Förderungsziel bestimmt.⁴³ Kompetenzgrundlage ist die Wirtschaftsförderung. Die Steigerung der künstlerischen Qualität ist ein zulässiger Maßstab und Inhalt der Förderung. Dieser Zuordnung steht weder das Unionsrecht noch die Genehmigung der Filmförderungsmaßnahmen als Beihilfen zur Kulturförderung (Art. 87 Abs. 3 d EG; Art. 107 Abs. 3 d AEUV) entgegen.⁴⁴

Damit ist die Filmförderungsabgabe schon ihrer Kompetenzgrundlage nach auf die Wirtschaftsförderung angelegt, die auch Preise, Festivalerfolge und künstlerische Qualitätssteigerungen als Grundlage nachhaltiger wirtschaftlicher Erfolge berücksichtigt. Nach diesem Zweck richtet sich die Homogenität der Gruppe der Abgabenschuldner.

38 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 100ff.

39 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 107.

40 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 102.

41 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 108.

42 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 110.

43 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 106, 108.

44 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 111.

bb) Beihilferechtliche Genehmigung als Kulturfördermaßnahme

Die **Europäische Kommission** genehmigte die Förderung von Filmproduktionen durch das Filmförderungsgesetz in Deutschland in verschiedenen, aufeinander folgenden Verfahren als Beihilfe zur Förderung der Kultur und des kulturellen Erbes gemäß Art. 87 Abs. 3 Buchstabe d EG, jetzt Art. 107 Abs. 3 Buchstabe d AEUV.⁴⁵

Gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Art. 107 AEUV soll verhindern, dass der Handel zwischen den Mitgliedstaaten durch von staatlichen Stellen gewährte Vergünstigungen beeinträchtigt wird, die den Wettbewerb in verschiedenartiger Weise durch die Bevorzugung bestimmter Unternehmen oder Produktionsweisen verfälschen oder zu verfälschen drohen.⁴⁶ Begünstigt wird ein Unternehmen in Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV durch »Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat.«⁴⁷ Voraussetzung für das Beihilfeverbot ist, dass das Unternehmen eine Leistung ohne angemessene, d.h. marktübliche Gegenleistung erhält.⁴⁸ Maßgeblich sind damit die ökonomischen Wirkungen der Maßnahme.⁴⁹ Die Maßnahme muss in ein bestehendes oder möglicherweise zur Entstehung kommendes Wettbewerbsverhältnis zwischen Unternehmen oder Produktionszweigen eingreifen und damit den Wettbewerb auf dem relevanten Markt oder die Chancengleichheit der im Wettbewerb stehenden Unternehmen verändern.⁵⁰ Das europarechtliche Beihilferegime setzt damit ein wirtschaftlich erhebliches Handeln (oder Unterlassen) eines Mitgliedstaates voraus.

Gemäß Art. 107 Abs. 3d AEUV können Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen und deswegen von der Kommission vom Verbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV ausgenommen werden, wenn diese der Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes dienen, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Diese Ausnahmeregelung knüpft an die Doppelnatur der Kulturbeihilfe an. Hierbei geht es um eine wirtschaftsrechtliche Beihilfe mit den beschriebenen ökonomischen Folgen, die gleichzeitig der Förderung der Kultur dient. Geregelt

45 Siehe die Entscheidung vom 12.10.1992 für den Zeitraum von 1992 bis 1998; die Entscheidung vom 14.6.1999 für den Zeitraum von 1999 bis 2003 (N 4/98), die Entscheidung vom 20.12.2003 für den Zeitraum von 2004 bis 2008 (N 261/2003 (ex CP 40/2001)), die Entscheidung vom 10.12.2008 für den Zeitraum von 2009 bis 2013 (N 477/2008) und die Entscheidung vom 3.12.2013 (C (2013) 8679 final).

46 Siehe EuGH, Rs 173/73, Slg. 1974, S. 709 Rn. 26 – Italien / Kommission; EuGH, Rs 310/85, Slg. 1987, S. 901, Rn. 8 – Deufl.

47 EuGH, Rs 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg / Hohe Behörde, Slg. 1961, 1 (43).

48 Kühling, in: Streinz (Hrsg.), EUV / AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 107, Rn. 28; Cremer, in: Callies / Ruffert (Hrsg.), EUV / AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107, Rn. 10 mwN.

49 EuGH, Rs 173/73, Slg. 1974, S. 709 Rn. 26 – Italien / Kommission; EuGH, Rs 310/85, Slg. 1987, S. 901, Rn. 8 – Deufl.

50 Koenig / Paul, in: Streinz (Hrsg.), EUV / AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 107, Rn. 87f. Zum »more economic approach« Rn. 89ff.

wird die Wirtschaftssubventionierung zur Förderung der Kultur im Gegensatz zur reinen Kulturförderung ohne Wirtschaftsbezug.⁵¹ Diese Doppelrolle als Wirtschafts- und Kulturgut kommt insbesondere dem Film zu, da die Produktion von Filmen kulturelle und erhebliche wirtschaftliche Bedeutung hat.⁵²

Nach der Entscheidung der Kommission zur Förderung der Filmwirtschaft in Deutschland aus dem Jahr 2003 handelt es sich bei der Förderung durch die Filmförderungsanstalt um staatliche Mittel, da diese als Fördereinrichtung staatlich kontrolliert werde. Die Fördermaßnahmen dienten der Unterstützung eines bestimmten Wirtschaftszweiges und könnten durch diese Begünstigung den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigen. Es handle sich daher um Beihilfen.⁵³ Diese dienten »in erster Linie der Schaffung audiovisueller Produkte«. »Über die Unterstützung der geförderten Produkte und über ihr kulturelles Ziel hinaus bewirken die Beihilfen allerdings auch die Förderung der Filmwirtschaft«.⁵⁴

cc) Übereinstimmende Qualifikation durch BVerfG und Kommission

Ebenso wie das Bundesverfassungsgericht sieht die Kommission in der Förderung der Filmwirtschaft in Deutschland durch die Filmabgabe eine Maßnahme, die gleichzeitig der Filmwirtschaft und der Kultur dient. Ausgangspunkt ist die Doppelnatur audiovisueller Werke, bei denen es sich gleichzeitig um Wirtschafts- und Kulturgüter handelt.⁵⁵ An diesen Doppelcharakter knüpft die Ausnahmeregelung des Art. 107 Abs. 3 lit. d AEUV an. Diese setzt voraus, dass es sich um eine Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV handelt, mithin um eine Maßnahme, die die Belastungen verringert, die ein Unternehmen üblicherweise zu tragen hat.⁵⁶ Es geht also um staatliche Maßnahmen, die diese ökonomischen Wirkungen entfalten und denen dadurch Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des wirtschaftlichen Wettbewerbs zukommt.⁵⁷ Gleichzeitig muss die Maßnahme der Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes dienen. Nur dann kann sie nach Art. 107 Abs. 3 lit. d AEUV genehmigt werden. Eine Kulturbeihilfe setzt bereits begrifflich den Doppelcharakter der Maßnahme voraus: Es geht um Maßnahmen, die ökonomische und kulturelle Wirkungen entfalten. Ausgehend von den ökonomischen Wirkungen der Maßnahme genehmigt die Kommission die Beihilfe als Instrument der Kulturförderung. Ebenso begründet das Bundesverfassungsgericht die Bundeskompetenz auf der Grundlage der wirt-

51 Siehe Kliemann, in: von der Groeben / Schwarze / Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 107, Rn. 31.

52 Siehe Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke, ABl. 2013, C 332/1, Nr. 1 und 8.

53 Staatliche Beihilfe N 261/2003, Nr. 13.

54 Staatliche Beihilfe N 261/2003, Nr. 18.

55 Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken, KOM (2001), 534 endg., ABl. 2002 Nr. C 43/6. Siehe auch BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 106 und 107.

56 Cremer, in: Calliess / Ruffert (Hrsg.), EUV / AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 Rn. 10.

57 Siehe so auch BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 112.

schaftsrechtlichen Wirkungen der Maßnahme in Anerkennung der mit der Maßnahme ebenfalls verfolgten kulturellen Zwecke. Das Bundesverfassungsgericht betont kompetenzrechtlich den wirtschaftsrechtlichen Gehalt der Förderung. Die Kommission hebt beihilferechtlich die kulturelle Zwecksetzung der Maßnahme hervor. Das Bundesverfassungsgericht stützt die Gesetzgebungskompetenz im Rahmen von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auf den wirtschaftsrechtlichen Regelungsgehalt der Filmförderungsabgabe; die Kommission genehmigt diese Beihilfe gemäß Art. 107 Abs. 3d AEUV auf der Grundlage des mit ihr verfolgten kulturellen Zwecks. Die Filmförderungsabgabe ist kompetenz- und beihilferechtlich zulässig.

b) Besondere Sorgfalt bei der Feststellung der Gruppenhomogenität

Die Gruppenhomogenität setzt voraus, dass die Abgabepflichtigen durch eine homogenitätsstiftende Gemeinsamkeit verbunden sind. Die Sonderabgabe ist nur zulässig, wenn eine vorgegebene, nicht erst durch die Abgabenregelung selbst begründete Homogenität in einer spezifischen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Wahrnehmung der Finanzierungsaufgabe besteht und diese Vorstrukturierung der Gruppe sich evident von der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen oder anderer Gruppen unterscheidet.⁵⁸ Ist die Sachnähe zum Zweck der Abgabe und die Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe der Abgabepflichtigen gegeben, so wirkt die zweckentsprechende Verwendung des Abgabeaufkommens zugleich gruppennützig, entlastet die Gesamtgruppe der Abgabenschuldner nämlich von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe.⁵⁹

Diese Kriterien für die Zulässigkeit von Sonderabgaben sind – so sagt das BVerfG zur Filmförderungsabgabe – »besonders ausgeprägt« bei Sonderabgaben, mit denen **»Angehörige eines bestimmten Wirtschaftszweiges«** zur Finanzierung von Fördermaßnahmen zugunsten eben dieses Wirtschaftszweiges herangezogen werden. Die erforderliche Sachnähe und Finanzierungsverantwortlichkeit wird hier in **»der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung«** besonders ersichtlich, lasse sich – so das BVerfG – »praktisch ausschließlich« mit der gruppennützigen Verwendung der Mittel begründen.⁶⁰ Für diesen Abgabentyp sind **»erhöhte Anforderungen** an das Merkmal der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung zu stellen«. Die tatbestandsbeschränkende Funktion der übrigen Kriterien ist entsprechend gemindert. »Der die Abgabe rechtfertigende Gruppennutzen muss hier evident sein.«⁶¹

Nach diesem strengen Maßstab prüft das BVerfG sodann, ob die mit der Abgabe belasteten Untergruppen der Kinobetreiber, der Programmanbieter und der gleichgestellten Lizenzrechtinhaber der Videowirtschaft als Inlandsvermarkter von Kinofilmen gemeinsam eine homogene Gruppe mit spezifischer Finanzierungsverantwortung für den deutschen Film bilden. Dieses

58 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 123f.

59 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 126.

60 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 127.

61 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 127.

wird vom Gericht bejaht. Die Kinobetreiber seien nicht allein am wirtschaftlichen Erfolg eines Filmes interessiert. Das wirtschaftliche Interesse der Filmwirtschaft an deutschen Filmen bestäuge ihr freiwilliges Marktverhalten, das den deutschen Filmen, gemessen an den Kinobesucherszahlen, einen Marktanteil zwischen 11,9 % (2002) und 27,4 % (2009) einräume. Spezifische Wünsche und Erwartungen unterschiedlicher Teile des Publikums seien auf den deutschen Film gerichtet.⁶² Zudem belege die Marktlage der deutschen Filmwirtschaft im internationalen Wettbewerb, dass zum Schutz der nationalen Filmwirtschaft öffentliche Förderung notwendig sei. Schließlich sei die Förderung durch die Filmförderungsanstalt (FFA) auch Türöffner für weitere Finanzierungen.⁶³

Wenn die Filmförderungsabgabe drei verschiedene Teilgruppen betreffe – die Kinobetreiber, die Programmanbieter und die Lizenzrechteinhaber der Videowirtschaft –, zwischen denen Unterschiede und **auch ein Konkurrenzverhältnis** bestehe, schließe diese Tatsache die Gruppenhomogenität nicht aus, sofern – wie bei der Filmförderungsabgabe – ein gemeinsames Interesse mit Blick auf den Abgabenzweck bestehe. Eine gleiche Belastung dieser Gruppen könne sogar zur Wahrung der Belastungsgleichheit geboten sein.⁶⁴

Besondere Aufmerksamkeit widmet das BVerfG der Tatsache, dass die Filmförderungsabgabe die drei abgabenbelasteten Verwertungszweige deutscher Kinofilme jeweils nur auf einer der **Verwertungsstufen** und nicht in allen drei Zweigen derselben belaste.⁶⁵ Ein Zugriff auf jede einzelne Verwertungsstufe sei nicht geboten, wenn auf anderem Wege eine gleiche Belastungsverteilung innerhalb der Verwertungskette ermöglicht, zur Vermeidung unverhältnismäßiger, den möglichen Gruppennutzen ausschließender oder erheblich reduzierter Vollzugskosten sogar geboten sei.⁶⁶ Wenn der Gesetzgeber⁶⁷ für den Bereich der Videowirtschaft den Abgabenzugriff auf die Ebene des **Großhandels** verlagert hat, so habe diese Verlagerung der Bemessungsgrundlage die Abgabenlast für die Videowirtschaft zwar grundsätzlich verringert, weil die Umsätze auf der Ebene des Großhandels erheblich geringer sind als auf der des Einzelhandels. Doch könne die Abgabe nicht auf der Ebene der zahlreichen Vertriebsstätten der verbrauchernächsten Vermarktungsstufe erhoben werden, weil die dadurch erhöhten Vollzugskosten den erzielbaren Gruppennutzen unverhältnismäßig schmälerten, zudem die gleiche Belastung von Video- und Kinowirtschaft durch die höhere Mehrwertsteuerbelastung der Videowirtschaft und durch die Angleichung der Abgabensätze auf den vorherigen Höchststand von 2 % ausgeglichen werde.⁶⁸ Das BVerfG unternimmt es also hier in bemerkenswerter Klarheit, eine **kumulative Gesamtbelastung der Abgabenschuldner** in ihren wechselseitigen Wirkungen festzustellen und gleichheitsrechtlich zu würdigen. Es weist zudem darauf hin, dass **der Anteil deutscher Filme** an den Umsätzen der Videowirtschaft um etwa **die Hälfte niedriger** lag als bei den Lichtspieltheatern, zudem der Abgabengesetzgeber bei

62 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 132.

63 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 135.

64 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 134.

65 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 135f.

66 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 136 u. Hinw. auf BVerfGE 82, 159 (162), 183f. – Absatzförderungsabgabe: dort Belastung lediglich der auf der marktengsten Verwertungsstufe angesiedelten »Flaschenhalsbetriebe«.

67 Mit dem 2. Gesetz zur Änderung des FFG vom 21. Dez. 1992, BGBl I, S. 2135.

68 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 139.

der Ausgestaltung seiner Belastungsentscheidungen einen Gestaltungsraum habe, »erst recht angesichts der komplexen Struktur der Filmwirtschaft mit ihren unterschiedlichen Organisations-, Verwertungs- und Erlöserzielungsformen und ihren variablen Marktverhältnissen«. ⁶⁹

Nach dieser verfassungsgerichtlichen Prüfung der Homogenität von drei verschiedenen, konkurrierenden Teilgruppen in besonderer Detailgenauigkeit und einer hervorstechenden Gewichtung der Wirkung der Sonderabgabe im Gesamtabgabensystem prüft das BVerfG zusätzlich, ob es an der spezifischen Sachnähe und Finanzierungsverantwortung der abgabenbelasteten Gruppe fehle, weil verschiedene Gruppen nicht in die Abgabenbelastung einbezogen worden sind, obwohl sie ebenfalls Filmverwerter mit Bezug zum Endverbraucher im Inland seien.

Der Vertriebszweig, der deutsche Filme zum Endverbraucher im **Ausland** vermarktet, dürfe von der Abgabenbelastung jedenfalls deshalb ausgenommen werden, weil die Belastung des Exports deutscher Filme und Filmrechte dem Förderziel des FFG zuwiderliefe. ⁷⁰

Wenn das Gesetz die Verwerter von **Musikrechten** und die **Merchandising-Unternehmen** nicht in die Abgabenlast einbeziehe, sei dies ebenfalls gerechtfertigt. Zunächst sei bereits fraglich, ob diese Geschäftszweige Rechte gerade aus deutschen Filmen überhaupt in einem wirtschaftlich erheblichen Umfang verwerteten, die eine Einbeziehung in die Abgabenbelastung nahelegen könnten. Zudem würden mit Filmmusikrechten und filmbezogenem Merchandising jeweils nur **Einzelaspekte des jeweiligen Filmes**, nicht der Film als Ganzer verwertet. Der Gesetzgeber dürfe insoweit die Abgabenbelastung auf die einbezogenen Kerngruppen beschränken, müsse auch nicht die Umsatzsteigerungen bei Gaststätten in Kinonähe berücksichtigen. ⁷¹

Der Abgabenregelung des FFG 2004 stehe auch nicht entgegen, dass in dem Streitjahr die Untergruppe der **Fernsehveranstalter** nicht zur Abgabepflicht herangezogen werde. Für diejenigen Fernsehveranstalter, die nach § 67 Abs. 1 Satz 1 FFG 2004 die vorgesehene Vereinbarung mit der FFA über ihre Beitragsleistungen geschlossen hatten, »wäre ein diesbezüglicher Mangel durch das 6. Gesetz zur Änderung des FFG behoben«. Diese rückwirkende Rechtsänderung entfalte im Ergebnis »keine nachteiligen Rechtsfolgen«, weil das Gesetz Nachforderungen ausschließe, selbst wenn die früher vereinbarte Leistung hinter der nunmehr gesetzlich vorgesehenen Höhe der Abgabe zurückbliebe. ⁷² Auch der Nachforderungsausschluss führe nicht zu einer Ungleichbehandlung, weil die aufgrund der Altvereinbarung in den Jahren 2004-2009 erbrachten Leistungen der Fernsehveranstaltung über dem lagen, was nach den rückwirkend in Kraft gesetzten Abgabevorschriften von der betreffenden Gruppe hätte geleistet werden müssen. ⁷³

69 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 139.

70 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 141.

71 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 142.

72 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 145.

73 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 146.

Unbedenklich sei auch, dass das Gesetz den Fernsehveranstaltern gestatte, bis zu 50 % ihrer Abgaben **in Form von Medialeistungen** – Fernsehwerbung – zu erbringen, während den Kinobetreibern eine entsprechende Möglichkeit nicht eingeräumt werde. Die erheblich größere Reichweite der Fernsehwerbung gegenüber Zielgruppen, die bislang im Kinopublikum schwächer vertreten seien, rechtfertige diese unterschiedliche Behandlung.⁷⁴

Diese Rechtsprechung des BVerfG, die im Ergebnis die Verfassungsmäßigkeit des FFG 2004 bestätigt, ist **durch einen besonders strengen Prüfungsmaßstab** und eine **detailgenaue, fast akribische Subsumtion der Homogenitätserfordernisse** geprägt. Das Urteil vom 28.1.2014 stellt klar, dass die Homogenitätskriterien als strenger Maßstab genutzt werden, um die Filmförderungsabgabe als seltene, nur befristet gerechtfertigte Sonderabgabe zu qualifizieren.

c) Die Verwendung des Abgabeaufkommens

Gleiches gilt für das Kriterium der gruppennützigen Verwendung des Abgabeaufkommens. Bei der Filmförderungsabgabe begründet die Gruppennützigkeit der Mittelverwendung nahezu ausschließlich die erforderliche Sachnähe und Finanzierungsverantwortung der in ihrer Homogenität belasteten Gruppe.⁷⁵

Die Beschwerdeführer hatten eingewandt, die von der FFA betriebene Produktionsförderung sei **zu wenig auf Wirtschaftlichkeit hin orientiert**, um gruppennützig zu wirken. Demgegenüber stellt das BVerfG fest, dass die Referenzfilmförderung an den mit einem vorausgegangenen Film des Antragstellers erzielten Zuschauererfolg anknüpfe, sich damit **»erfolgsprognostisch«** gerade auf diejenige wirtschaftliche Größe stütze, auf die es **für den vom Zuschauerinteresse abhängigen Nutzen**, damit dem wirtschaftlichen Interesse der abgabebelasteten Verwertergruppe ankomme. Für die Projektfilmförderung sei ausdrücklich Voraussetzung, dass der zu fördernde Film geeignet erscheint, die Wirtschaftlichkeit des deutschen Filmes zu verbessern.⁷⁶

Allerdings würden sich in der Rückschau **viele geförderte Filme als nicht wirtschaftlich erfolgreich** erweisen. Doch könne nach übereinstimmender Auffassung der Filmsachverständigen der wirtschaftliche Erfolg von Filmen nicht sicher prognostiziert werden. Es liege in der Natur kreativer künstlerischer Werke, dass sie nicht ausschließlich nach erprobten, vorgegebenen Mustern produziert werden und sich die Aufnahme beim Publikum daher allenfalls eingeschränkt anhand von Erfahrungen mit zurückliegenden Publikumsreaktionen auf andere Filme vorhersagen lasse.⁷⁷

Zudem hatte die Beschwerdeführerin eingewandt, die mit ihren Abgabenleistungen finanzierte **kinobezogene Abspielförderung** erreiche lediglich eine **wettbewerbsverzerrende Umvertei-**

74 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 148.

75 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 127.

76 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 151.

77 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 152.

lung zwischen den konkurrierenden Kinobetreibern. Das BVerfG weist diesen Einwand zurück, weil die Förderung des FFG »nicht auf Umverteilung, sondern auf Struktursicherung und Strukturverbesserung im Interesse einer bundesweit attraktiven Kinolandschaft gerichtet« sei. Sie zielt nicht auf eine Beeinflussung des Wettbewerbs zwischen den Kinos, sondern darauf, dass in einem durch technische Neuerung geprägten Wettbewerb, auch zwischen unterschiedlichen Medien, die Kinowirtschaft als Ganze und der von ihr abhängige Kinofilm sich behaupten könne.⁷⁸

Schließlich prüft das BVerfG, ob es für die Abgabenerhebung und für die mit der Abgabenerhebung finanzierte sonstige Aufgabenwahrnehmung der FFA an **ausreichender demokratischer Legitimation** fehle.⁷⁹ Die Prüfung von Legitimation und Gesetzesvorbehalt⁸⁰ betrifft neben der FFA auch ein sachlich-inhaltliches Legitimationsdefizit bei den vereinbarten Abgaben der Fernsehanstalten, das inzwischen jedoch behoben ist.⁸¹ Gleiches gilt für die **Vergabekommission** und einer dem Gesetzeszweck entsprechenden »Aktivierung von Sachverstand«.⁸²

III. Der Vergütungsanspruch nach § 20b Abs. 2 UrhG

Gelegentlich wird darauf verwiesen, die Internetzugangsanbieter und die Fernsehübertragungsplattformen seien zwar technische Datenmittler, könnten aber ähnlich den Kabelunternehmen als Schuldner eines Entgelts entsprechend § 20b UrhG zur Zahlung der Filmförderungsabgabe herangezogen werden. Diese Parallele ist kühn, weil § 20b Abs. 2 UrhG einen gesetzlichen Vergütungsanspruch, also ein Leistungsentgelt regelt, keine entgeltunabhängige, allein in einer vorgefundenen Finanzverantwortung wurzelnde Sonderabgabe begründet, dieser Vergütungsanspruch nur Schuldner trifft, die über einen abgespaltenen Teil des geistigen Eigentums verfügen, das Konzept des § 20b UrhG heute – insbesondere vom Bundesrat⁸³ – in Frage gestellt wird, deswegen nicht als Referenznorm taugt.

1. Anspruch des Urhebers bei Kabelweitersendung

§ 20b Abs. 2 UrhG begründet einen eigenständigen gesetzlichen Vergütungsanspruch des Urhebers gegen das Kabelunternehmen auf eine angemessene Vergütung für die Kabelweitersendung.⁸⁴ Gemäß § 20b Abs. 1 S. 1 UrhG meint Kabelweitersendung die zeitgleiche, unveränderte und vollständige Weiterübertragung eines Programms durch Kabelsysteme oder Mikrowellen-

78 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 153.

79 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 156f.

80 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 165.

81 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 165.

82 BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 167f.

83 Siehe die Stellungnahme des Bundesrates BR-Drs. 265/13 (Beschluss) v. 3.5.2013, S. 1f.

84 Hillig in: Ahlberg / Götting (Hrsg.), Beck-OK UrhG, Stand: 1.7.2015, § 20b Rn. 16 mwN.

systeme. Im Rahmen der Kabelweitersendung wird keinerlei Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung der Programme oder eine Auswahl von übertragenen Programminhalten genommen. Die Leistung besteht allein in der Übertragung. Sendet das Unternehmen ein eigenes Kabelprogramm, besteht kein Vergütungsanspruch nach § 20b Abs. 2 UrhG.⁸⁵

Dem Urheber steht das Recht zu, die Kabelweitersendung seiner Werke zu erlauben oder zu untersagen. In der Kabelweitersendung wird ein selbständiges Nutzungsrecht gesehen, das der Urheber abspalten und einem anderen im Sinne von § 31 UrhG einräumen kann.⁸⁶ Gemäß § 20b Abs. 1 UrhG kann der Urheber dieses Recht nur durch eine Verwertungsgesellschaft geltend machen. Diese Bündelung der urheberrechtlichen Ansprüche soll es den Kabelweitersendeunternehmen erleichtern, die Rechte zu erwerben, und den Urhebern eine angemessene Verteilung der Einnahmen aus der Kabelweitersendung gewährleisten.⁸⁷ Neben das Verbotsrecht des Urhebers, die Kabelweitersendung zu erlauben oder zu untersagen, das dieser gemäß des § 20b Abs. 1 UrhG nur durch eine Verwertungsgesellschaft geltend machen kann, tritt gemäß § 20b Abs. 2 UrhG ein Vergütungsanspruch des Urhebers.⁸⁸ Auch dieser kann nur durch eine Verwertungsgesellschaft geltend gemacht werden (§ 20b Abs. 2 S. 3 UrhG).

Der Vergütungsanspruch dient dem Schutz des Urhebers. Er soll an den Erlösen aus der Verwertung seiner Rechte angemessen beteiligt werden. Nach Einschätzung des Gesetzgebers kann im Bereich der Kabelweitersendung der Urheber als die regelmäßig schwächere Vertragspartei nur dann mit einer angemessenen Vergütung für seine schöpferische Leistung rechnen, wenn er sein Recht in eine Verwertungsgesellschaft eingebracht hat.⁸⁹ Gleichzeitig bündelt die Verpflichtung der Urheber, ihr Recht der Kabelweitersendung ausschließlich durch eine Verwertungsgesellschaft geltend zu machen, diese Rechte und erleichtert dadurch den Kabelweitersendeunternehmen den Erwerb der Rechte.⁹⁰

2. Vergütungsanspruch der Filmhersteller

Ein Vergütungsanspruch nach § 20b Abs. 2 UrhG besteht nicht nur für den Urheber, sondern gemäß § 94 Abs. 4 UrhG auch für Filmhersteller. Der Filmhersteller leistet zwar keinen schöpferischen Beitrag für den Film und ist deswegen kein Urheber. Ihm steht aber ein Anspruch aus

85 Dreier, in: Dreier / Schulze (Hrsg.), UrhG, 5. Aufl. 2015, § 20b Rn. 15.

86 Dreier, in: Dreier / Schulze (Hrsg.), UrhG, 5. Aufl. 2015, § 20b Rn. 1 mwN.

87 Dreier, in: Dreier / Schulze (Hrsg.), UrhG, 5. Aufl. 2015, § 20b Rn. 10.

88 Dreier, in: Dreier / Schulze (Hrsg.), UrhG, 5. Aufl. 2015, § 20b Rn. 12.

89 So Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses des Bundestages zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes, BT-Drs. 13/9856, S. 4.

90 Siehe BT-Drs, 13/4796, S. 13. Siehe auch Erwägungsgründe 11 und 28 der Richtlinie 93/83/EWG des Rates vom 27.09.1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung, ABl. L 1993, 248 / 15ff. § 20b UrhG setzt diese Richtlinie (Art. 9 der Richtlinie) um. Zur Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft siehe EuGH, Urt. v. 19.11.2015, C-325/14.

§ 20 b Abs. 2 UrhG zu, weil seine wirtschaftliche und organisatorische Leistung für den Film schutzwürdig ist.⁹¹ Auch dieser Anspruch kann nur durch eine Verwertungsgesellschaft wahrgenommen werden (§ 20 Abs. 1 UrhG). Für seine wirtschaftliche und organisatorische Leistung wird der Filmhersteller mithin gemäß § 94 Abs. 4 UrhG iVm § 20b UrhG im Rahmen der Kabelweiterleitung vergütet.

3. Reformbedürftigkeit von § 20b UrhG

Der Vergütungsanspruch nach § 20b Abs. 2 UrhG wird als reformbedürftig angesehen. Er richtet sich gegen das Kabelunternehmen. Dieses erbringt allerdings durch den bloßen Signaltransport lediglich eine technische Dienstleistung. Nach der Rechtsprechung des BGH ist Sendender im Falle der Kabelweiterleitung »allein derjenige, der darüber entscheidet, welche Funksendungen in das Kabel eingespeist und an eine Öffentlichkeit weitergeleitet werden, nicht dagegen derjenige, der lediglich die hierfür erforderlichen technischen Vorrichtungen bereitstellt und betreibt.«⁹² Damit stellt sich die Frage, inwieweit überhaupt eine urheberrechtliche Verantwortung begründet wird. Die Anregung im Gesetzgebungsverfahren, in diesem Fall bestehe ein Vergütungsanspruch schon dem Grunde nach nicht, hat der Gesetzgeber bislang nicht aufgegriffen.⁹³

Durch den gesetzlichen Vergütungsanspruch nach § 20b Abs. 2 UrhG kann es zu einer Doppelvergütung des Urhebers kommen, da ein Anspruch nach § 20b UrhG unabhängig davon besteht, ob der Urheber bereits vertraglich für die Übertragung seines Kabelweiterleitungsrechts eine Vergütung erhalten hat oder nicht. Ob der Urheber bereits eine vertragliche Vergütung für das Recht der Kabelweiterleitung erhalten hat, lässt sich nur schwer nachprüfen, zumal die Verwertungsgesellschaften die Vergütungen nach § 20b Abs. 2 UrhG von den Netzbetreibern gemeinsam einziehen.⁹⁴

Der Urheber sei zudem durch das neue Urhebervertragsrecht (insbesondere durch §§ 32, 32a UrhG) hinreichend geschützt. Die Notwendigkeit für einen zusätzlichen Vergütungsanspruch bestehe nicht.⁹⁵ Der Gesetzgeber hat sich diese Überlegungen bislang nicht zu eigen gemacht, wollte im Jahr 2006 zunächst abwarten, »ob und in welchem Umfang gemeinsame Vergütungsregeln die Aufgabe der Realisierung des gesetzlichen Vergütungsanspruchs tatsächlich übernehmen werden.«⁹⁶

§ 20b UrhG setzt voraus, dass die Signale per Kabel oder Mikrowellen weitergeleitet werden. Werden Programme per Satellit oder per Funk weitergesendet, besteht der Vergütungsanspruch

91 Siehe Schulze, in: Dreier / Schulze (Hrsg.), UrhG, 5. Aufl. 2015, § 94 Rn. 1.

92 BGH, GRUR 2010, 530 (531).

93 Siehe BT-Drs. 16/1828, S. 22.

94 Dreier, in: Dreier / Schulze (Hrsg.), UrhG, 5. Aufl. 2015, § 20b Rn. 17.

95 Siehe BT-Drs. 16/1828, S. 22. Siehe auch Dreier, in: Dreier / Schulze (Hrsg.), UrhG, 5. Aufl. 2015, § 20b Rn. 14 mwN.

96 BT-Drs. 16/1828, S. 23.

nicht.⁹⁷ Nach einer Entscheidung des LG Hamburg stellt die zeitgleiche und unveränderte Weiter-
sendung (im sogenannten »offenen Internet«) von Fernsehsendungen über das Internetprotokoll
keine Kabelweitersendung im Sinne von § 20b UrhG dar.⁹⁸ Nach wie vor besteht hier allerdings
Rechtunsicherheit.⁹⁹ Dass das Gesetz nur an bestimmte Übertragungstechnologien abknüpft, ist
historisch begründet. Benannt werden die damals üblichen Übertragungstechnologien. § 20b
UrhG entspricht damit dem damaligen, nicht aber dem heutigen Stand der Technik.¹⁰⁰ Soweit
der Anspruch nur für bestimmte Übertragungstechnologien begründet wird und andere seither
entwickelte Technologien ausgenommen werden, entbehrt dies eines sachlichen Grundes.

Angeregt wurde deshalb, § 20b UrhG technikneutral auszugestalten. Der Gesetzgeber traf hier-
zu im Rahmen des zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesell-
schaft keine Entscheidung. Der Deutsche Bundestag forderte aber das Bundesministerium der
Justiz auf, zu überprüfen, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht für »die Überprüfung
der bestehenden Regelungen der Kabelweitersendung (§ 20b UrhG) insbesondere im Hinblick
auf etwaigen Änderungsbedarf wegen einer technologieneutralen Ausgestaltung angesichts der
fortschreitenden technischen Entwicklung (z. B. Internet-TV), im Hinblick auf den Anwendungs-
bereich der Kabelweitersendung und im Hinblick auf die Vergütung nach § 20b Abs. 2 des UrhG«.¹⁰¹
Auch der Bundesrat drängte im Jahr 2013 auf eine technologieneutrale Ausgestaltung von § 20b
UrhG.¹⁰² Die Bundesregierung wollte diesen Vorschlag allerdings nicht aufgreifen.¹⁰³ Nach dem
aktuellen Koalitionsvertrag soll geprüft werden, »wie urheberrechtlich sichergestellt werden
kann, dass Technologiebrüche bei der Weiterverteilung von Rundfunksignalen vermieden werden
können«.¹⁰⁴ Die Richtlinie 93/83/EWG, auf der das Gesetz gründet, schließt eine technikneutrale
Ausgestaltung ebenso wenig aus¹⁰⁵ wie Art. 11bis der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken
der Literatur und der Kunst (RBÜ).¹⁰⁶

97 Dreier, in: Dreier / Schulze (Hrsg.), UrhG, 5. Aufl. 2015, § 20b Rn. 9. Zur strittigen Frage, ob Mobil-TV und Han-
dy-TV erfasst werden, Hillig in: Ahlberg / Götting (Hrsg.), Beck-OK UrhG, Stand: 1.7.2015, § 20b, Rn. 8 mwN.

98 LG Hamburg, Urt. v. 8.4.2009 – 308 O 660/08, ZUM 2009, 582 (585) mit ausführlicher Begründung. Siehe aber
Hillig in: Ahlberg / Götting (Hrsg.), Beck-OK UrhG, Stand: 1.7.2015, § 20b, Rn. 7 mwN.

99 Hierzu Kreile / von Krüedener, Video-on-Demand als Teil einer technologieneutralen Weitersendung – ein
Widerspruch?, ZUM 2014, S. 772ff. (773f.).

100 Siehe die Stellungnahme des Bundesrates BR-Drs. 265/13 (Beschluss) v. 3.5.2013, S. 1. Siehe auch Dreier,
in: Dreier / Schulze (Hrsg.), UrhG, 5. Aufl. 2015, § 20b Rn. 9.

101 Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drs. 16/5939 v. 4.7.2007, S. 3f.

102 Stellungnahme des Bundesrates BR-Drs. 265/13 (Beschluss) v. 3.5.2013, S. 1f.

103 BT-Drs. 17/13423, Anlage 4, S. 24.

104 Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 93.

105 Siehe hierzu unten.

106 Siehe Kreile / von Krüedener, Video-on-Demand als Teil einer technologieneutralen Weitersendung – ein
Widerspruch?, ZUM 2014, S. 772ff. (776).

4. Vertragspraxis

Dass Verträge im Sinne von § 20b UrhG in der Praxis zustande kommen, gewährleistet ein gesetzlicher Kontrahierungszwang. Gemäß § 87 Abs. 5 UrhG sind Sendeunternehmen ebenso wie Kabelunternehmen verpflichtet, einen Vertrag über die Kabelweitersendung im Sinne des § 20b Abs. 1 S. 1 UrhG zu angemessenen Bedingungen abzuschließen, sofern nicht ein die Ablehnung des Vertragsabschlusses sachlich rechtfertigender Grund besteht. Dabei gilt der Kontrahierungszwang unabhängig von der Übertragungstechnologie.¹⁰⁷ Die Verwertungsgesellschaften unterliegen gemäß § 11 Abs. 1 UrhWahrnG einem Abschlusszwang. Sie sind verpflichtet, auf Grund der von ihnen wahrgenommenen Rechte jedermann auf Verlangen zu angemessenen Bedingungen Nutzungsrechte einzuräumen.

Einige Verwertungsgesellschaften haben sich in der so genannten Münchener Gruppe zusammengeschlossen. Diese schlossen mit dem Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V. (ANGA) im Jahr 2009 einen Gesamtvertrag zunächst für einen Zeitraum von 2007 bis 2012. Dieser verlängert sich jeweils um ein weiteres Kalenderjahr.¹⁰⁸ Er ist Grundlage für die von den Kabelnetzbetreibern zu zahlende Vergütung. ANGA will bis spätestens Ende 2015 neue Lizenzverträge schließen, die technologieneutral alle Verbreitungsformen abdecken.¹⁰⁹

5. Höhe der Vergütung

Welche Bedingungen angemessenen sind, bestimmt sich im Einzelfall nach den Kriterien, die nach der Verkehrsanschauung für die Bewertung von Leistung und Gegenleistung maßgeblich sind.¹¹⁰ Nach dem von der GEMA veröffentlichten »Gemeinsamen Tarif für die Weitersendung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen in Kabelnetzen (Kabelweitersendung)« beträgt die Vergütung für die von den Verwertungsgesellschaften wahrgenommenen Kabelweitersenderechte grundsätzlich 5,5 Prozent der von dem Kabelnetzbetreiber durch die Weitersendung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen in Kabelnetzen und Gemeinschaftsantennenanlagen erwirtschafteten Umsätze exklusive Umsatzsteuer.¹¹¹ Im Jahr 2014 betragen die Einnahmen der VG Wort für Kabelweitersendungen 6,17 Mio EUR.¹¹²

107 Dreier, in: Dreier / Schulze (Hrsg.), UrhG, 5. Aufl. 2015, § 87 Rn. 27.

108 Siehe Ehrhardt, in: Wandtke / Bullinger (Hrsg.), Praxiskommentar zum Urheberrecht, 4. Aufl. 2014, § 20b UrhG, Rn. 13.

109 ANGA – Verband deutscher Kabelnetzbetreiber e.V., Tätigkeitsbericht 2014, S. 21.

110 Siehe OLG München, ZUM 2012, 54 (62). Siehe auch Hillig in: Ahlberg / Götting (Hrsg.), Beck-OK UrhG, Stand: 1.7.2015, § 87, Rn. 46 mwN.

111 Zu finden unter: www.gema.de/fileadmin/user_upload/Musiknutzer/Tarife/Tarife_sonstige/tarif_kabelweitersendung.pdf (zuletzt besucht am 16.1.2016).

112 Im Vorjahr betragen diese Einnahmen 6,85 Mio. EUR. VG Wort, Bericht des Vorstands über das Geschäftsjahr 2014, S. 3, Ziffer 9.

6. Europarechtlicher Rahmen

§ 20b UrhG wurde mit Wirkung durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Urhebergesetzes in das Urhebergesetz vom 8. Mai 1998 eingefügt.¹¹³ Das Gesetz setzt die Richtlinie 93/83/EWG um.¹¹⁴ Die Richtlinie will den Erwerb der Rechte zur zeitgleichen, unveränderten Weiterleitung grenzüberschreitender Sendungen erleichtern. Es soll verhindert werden, dass einzelne Rechteinhaber in verschiedenen Mitgliedstaaten die Verwertung ihrer Werke blockieren.¹¹⁵ Der Erwerber soll sich an nur einen Rechteinhaber wenden können. Deshalb haben die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie dafür zu sorgen, dass das Recht der Urheberrechtsinhaber, einem Kabelunternehmen die Erlaubnis zur Kabelweiterverbreitung zu erteilen oder zu verweigern, grundsätzlich nur durch Verwertungsgesellschaften geltend gemacht werden kann (Art. 9 Abs. 1). Ausgenommen sind gemäß Art. 10 der Richtlinie die Rechte, die ein Sendeunternehmen in Bezug auf seine eigenen Sendungen geltend macht.

Dabei deckt sich der Begriff der Kabelweitersendung in § 20b UrhG nicht mit demjenigen der Kabelweiterverbreitung in der Richtlinie 93/83/EWG. Die Kabelweiterverbreitung meint »die zeitgleiche, unveränderte und vollständige Weiterverbreitung einer drahtlosen oder drahtgebundenen, erdgebundenen oder durch Satellit übermittelten Erstsending von Fernseh- oder Hörfunkprogrammen, die zum öffentlichen Empfang bestimmt sind, aus einem anderen Mitgliedstaat durch Kabel- oder Mikrowellensysteme«.¹¹⁶ Einer technologieneutralen Ausgestaltung von § 20b UrhG würde das Europarecht nicht entgegenstehen; sie wird auf europäischer Ebene diskutiert. Die Mitgliedstaaten haben hier einen Gestaltungsraum bei der Umsetzung der Richtlinie.

Gleichzeitig begrenzt die Richtlinie ihren Anwendungsbereich auf die grenzüberschreitende Weiterverbreitung und ist insoweit enger als § 20b UrhG. Dies schließt freilich nicht aus, dass ein Mitgliedstaat die Pflicht, Rechte zur Kabelweiterverbreitung über Verwertungsgesellschaften geltend zu machen, auch auf inländische Sachverhalte erstreckt.¹¹⁷

Die Richtlinie fordert keinen eigenständigen Vergütungsanspruch für die Urheber gegenüber den Kabelunternehmen.¹¹⁸ Der nationale Gesetzgeber kann einen solchen Vergütungsanspruch begründen, ist hierzu europarechtlich aber nicht verpflichtet.

Im Ergebnis bietet § 20b Abs. 2 UrhG keinen Anknüpfungspunkt dafür, dass Internetzugangsanbieter und Fernsehübertragungsplattformen ähnlich den Kabelunternehmen als Schuldner eines Entgelts entsprechend § 20b UrhG zur Zahlung herangezogen werden. § 20b UrhG unter-

¹¹³ BGBl. I 1998, S. 902.

¹¹⁴ Richtlinie 93/83/EWG des Rates vom 27. September 1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung, ABl. L 1993, 248 / 15ff.

¹¹⁵ Erwägungsgrund 5 der Richtlinie 93/83/EWG, aaO.

¹¹⁶ Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie 93/83/EWG, aaO.

¹¹⁷ Siehe Dreier, in: Dreier / Schulze (Hrsg.), UrhG, 5. Aufl. 2015, § 20b Rn. 3.

¹¹⁸ Siehe Dreier, in: Dreier / Schulze (Hrsg.), UrhG, 5. Aufl. 2015, § 20 b Rn. 3

scheidet sich strukturell von der Filmförderungsabgabe als Sonderabgabe und erlaubt deswegen keine parallele Wertung. So begründet § 20b UrhG den Anspruch auf ein Entgelt für Leistungen der Urheber (»angemessene Vergütung«), jedoch keine Abgabe im finanzverfassungsrechtlichen Sinn. Geregelt wird das selbständige Nutzungsrecht der Kabelweitersendung und damit die Nutzung von geistigem Eigentum, nicht eine abgabenrechtliche Finanzierungsverantwortung. Belastet werden Schuldner, die über ein abgespaltenes Nutzungsrecht verfügen, nicht aber eine Gruppe, die für eine ihr obliegende Finanzierungsaufgabe aufgrund spezieller Sachnähe eine spezielle Verantwortlichkeit trägt. Die urheber- und leistungsschutzrechtlichen Regelungen auf den Ebenen des Völker-, Europa- und nationalen Rechts haben tatsächlich und rechtlich einen anderen Entstehungshintergrund und Regelungszweck als das finanzverfassungsrechtliche Instrument der Sonderabgabe. Sie dienen dem Schutz der Interessen des Urhebers in seiner Beziehung zu seinem Werk. Im Ausgleich mit Gemeinwohlbelangen und privaten Interessen anderer gewährleisten diese Regelungen insbesondere das Recht zur Nutzung des Werkes einschließlich des Rechtes auf eine angemessene wirtschaftliche Verwertung des geistigen Eigentums. Urheber- und leistungsschutzrechtliche Regelungen bestimmen damit Inhalt- und Schranken des geistigen Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Das UrhG bietet damit keinerlei verfassungserheblichen Anknüpfungspunkt, um die Filmförderungsabgabe zu stützen oder den Kreis ihrer Schuldner zu erweitern. Wertungen des UrhG können nicht auf die Förderabgabe nach dem FFG übertragen werden.

D. Folgerungen für das FFG

I. Der Sachzweck der Wirtschaftsförderung

1. Tatsächlicher Überprüfungsbedarf

Das Urteil des BVerfG vom 28.1.2014 betrifft die Erhebung der Filmabgabe im 1. Halbjahr 2004.¹¹⁹ Seitdem sind mehr als zehn Jahre vergangen. Deswegen sind insbesondere folgende Fragen tatsächlich zu klären. Die verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Filmförderungsabgabe würden entfallen, wenn

- eine kinobezogene Abspielförderung, die Unterstützung speziell der Kinowirtschaft und der von ihr abhängigen Kinofilme keinen evidenten, gruppennützigen Zweck mehr verfolgt,¹²⁰
- ein verändertes Konsumverhalten von Filminteressenten eine neue Erfolgsprognose fordert, das Erstaufführungsmedium aktuell keinen Anknüpfungstatbestand mehr bietet,¹²¹
- die Filmprojektförderung mit einem nur noch minimalen Förderanteil keinen hinreichenden Einfluss auf die Produktionslandschaft gewinnt,¹²²
- eine »Überproduktion« an deutschen Filmen allenfalls eine Anpassungshilfe rechtfertigt.¹²³

Weitergehende Hinweise zur Beantwortung dieser Fragen finden sich im filmwirtschaftlichen Parallelgutachten.¹²⁴

2. Rechtfertigung der Abgabe durch ihren Zweck

Der Sachzweck der Wirtschaftsförderung mit kulturpolitischer Zielsetzung ist der **alleinige Rechtfertigungsgrund** für die Sonderabgabe der Filmförderungsabgabe. Bei diesem Abgabentyp gelten **erhöhte Anforderungen** an das Merkmal der Gruppennützigkeit und der Mittelverwendung, weil hier Angehörige eines bestimmten Wirtschaftszweiges zur Finanzierung von Fördermaßnahmen zugunsten eben dieses Wirtschaftszweiges herangezogen werden. Erforderliche Sachnähe und Finanzierungsverantwortung lassen sich hier praktisch ausschließlich mit Blick auf Zweck und Wirkung staatlicher Fördermaßnahmen zugunsten der belasteten Gruppe – das heißt: mit der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung – begründen.¹²⁵ Dieser Auftrag des GG, den für die Finanzierung der Filmfördermaßnahmen verantwortlichen Wirtschaftszweig tatbestandlich zu umgrenzen und die Verwendung der aus der Filmförderungsabgabe erzielten Mittel

¹¹⁹ BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 4.

¹²⁰ Zur Entwicklung der Zahlen der Kinobesucher Wiedemann, Eine Evaluierung der Filmförderung im Rahmen des Filmförderungsgesetzes (FFG), 2015, S. 24f.

¹²¹ Zur Entwicklung des Konsumverhaltens Wiedemann, aaO, S. 24f.

¹²² Hinweise hierzu finden sich bei Wiedemann, aaO, S. 10ff.

¹²³ Hinweise hierzu finden sich bei Wiedemann, aaO, S. 14ff.

¹²⁴ Siehe Wiedemann, aaO.

¹²⁵ BVerfG, JZ 2014, 396f. Rn. 127.

auf die Nützigkeit für diesen Wirtschaftskreis zu begrenzen, ist bei der Überprüfung und Weiterentwicklung dieser Abgabe folgerichtig auszuführen.

Der **Internet-Zugangsdienst** stellt lediglich den technischen Zugang zum Internet bereit. Wie dieser Zugang genutzt wird, entscheidet allein der Endnutzer. Der Internetzugangsanbieter ist mit einem Postdienstleister vergleichbar, der Bücher, Videos und digitale Datenträger transportiert, sein Geschäftsmodell auf diesen Transportbedarf ausgerichtet hat, für den aber völlig unerheblich ist, ob dabei wertvolle oder belanglose Inhalte transportiert werden.

Die **Fernsehübertragungsplattformen** sind reine Weiterleitungsplattformen. Sie wirken wie eine Leihbibliothek, deren Buchangebot medienrechtlich fremdbestimmt ist. Diese Weiterleitungsplattformen stützen sich auf den Bedarf der Zuschauer, vermitteln die Begegnung mit Sender und Zuschauer, haben aber durch den Inhalt der Programme keinen Erwerbsvorteil noch können sie darin den Erwerbszweck finden.

Die Förderung des deutschen Films ist deswegen kein vorgefundenes und ersichtlich wirtschaftliches Anliegen der Internetzugangsanbieter und Fernsehübertragungsplattformen. Auch die Mittelverwendung dient nicht dieser Gruppe.

Die Förderung des wirtschaftlichen Erfolgs der deutschen Filmindustrie durch Qualitätsverbesserung der Filme nutzt demjenigen, der aus dem besseren Film einen Vorteil zieht. Das sind die Filmanbieter, die mit dem besseren Film ein größeres oder ein zahlungskräftigeres Publikum ansprechen können, nicht aber die Techniker, die einen Film ebenso wie viele andere Sendungen empfangbar machen. Wer ein Mikrofon installiert, hat keinen Vorteil aus der Qualität der Rede oder des vorgetragenen Gesangs. Entscheidend ist, dass irgendeine Veranstaltung stattfindet, in der ein Mikrofon benutzt wird. Wer Speichermedien für digitale Dateien herstellt, erzielt keinen Vorteil aus der Qualität der darauf in Dateiform fixierten Inhalte, auch dann nicht, wenn es sich dabei um einen Kinofilm handelt.

Die Anbieter eines technischen Distributionsdienstes stützen ihren Erwerb darauf, dass eine große, möglichst wachsende Zahl von Datenproduzenten an dieser Weiterleitung interessiert ist, und eine große, möglichst wachsende Zahl von Nutzern diese Daten empfangen wollen. Sollten die genannten Anbieter für die Finanzierung des deutschen Films verantwortlich sein und in Anspruch genommen werden, so dürfte eine gleiche Finanzierungsverantwortung alle übrigen Veranstalter treffen, die ihre Daten durch diese Unternehmen anbieten. Auch bei anderen Datenproduzenten oder weiteren Anbietern (technischer) Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Filmproduktion und der Verbreitung und Aufführung von Filmen wäre dann anzunehmen, dass diese aufgrund eines eigenen Erwerbs- und Nutzungsinteresses an Qualität und wirtschaftlichem Erfolg des deutschen Films eine gleiche Finanzierungsverantwortung treffen würde. Bei den Internetzugangsanbietern und den Weiterleitungsplattformen fehlt es somit ersichtlich an dem Erfordernis, dank ihrer Sachnähe zum Zweck der Filmförderungsabgabe eine – tatbestandlich von anderen Gruppen abgrenzbare – Finanzierungsverantwortung für diesen Zweck zu tragen. Ebenso mangelt es an der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung. Das Aufkommen aus der Filmförderungsabgabe wird nicht für die Internetzugangsanbieter und die Weiterleitungsplattformen und deren wirtschaftliche Ertragsinteressen verwendet.

II. Die homogene Gruppe

1. Generalisierende und typisierende Gruppenbildung

a) Homogenität in der Finanzverantwortung

Eine Sonderabgabe setzt spiegelbildlich eine homogene Gruppe von Abgabenschuldern voraus, die in ihrer wirtschaftlichen Verbundenheit eine besondere Verantwortung für den gesetzlich vorgesehenen Finanzierungszweck trifft. Die bei Belastung eines bestimmten Wirtschaftszweiges »erhöhten Anforderungen an das Merkmal der Gruppennützigkeit« und entsprechend an die Mittelverwendung¹²⁶ muss der Gesetzgeber im Tatbestand der Abgabenschuldner so zum Ausdruck bringen, dass die vorgefundene Nähe zum Finanzierungszweck und die daraus sich ergebende spezifische Finanzierungsverantwortung dieser Gruppe ersichtlich wird.

Die Internetzugangs-Anbieter sind lediglich Durchleiter, die den technischen Zugang zum Internet bereitstellen, auf den Inhalt der durchgeleiteten Daten aber keinen Einfluss haben. Diese Anbieter bilden eine homogene Gruppe, deren Zusammensetzung aber keine Finanzierungsverantwortlichkeit für die Finanzierung des deutschen Films erkennen lässt. Bei den TV-Plattformbetreibern ist ebenfalls ersichtlich, dass diese Anbieter technische Daten vermitteln und in der Auswahl der vermittelten Sendungen rundfunkrechtlich weitgehend fremdbestimmt sind. Soweit diesen Anbietern ein Bereich eigenverantwortlicher Auswahl zu verbreitender Fernsehsender mit ihrem jeweiligen Programmangebot verbleibt, stellt sich die Frage, inwieweit die gesetzliche Bestimmung der Homogenität der Gruppe der Abgabenschuldner generalisieren oder individualisieren muss.

b) Gleichheit »vor dem Gesetz«

Die Gruppenhomogenität ist Ausdruck der Gleichheit, die eine Belastung der Abgabenschuldner rechtfertigt. Diese Gleichheit wird nach Art. 3 Abs. 1 GG durch »Gesetz« hergestellt. Das Gesetz ist das Differenzierungsinstrument des staatlichen Rechtsstaates. Es fordert für die Vergleichsgruppen nicht dieselbe Rechtsfolge – Millionär und Bettler schulden monatlich je 1000 EUR –, sondern verlangt den »sachlich rechtfertigenden oder sonst wie einleuchtenden Grund«.¹²⁷ Das Gesetz verallgemeinert realitätsgerecht, bereichsspezifisch und folgerichtig den Tatbestand, der die gewählte Rechtsfolge sachlich rechtfertigt.¹²⁸ Jede Norm muss sich an der Normalität ausrichten, **darf keinen atypischen Fall als Leitbild wählen**, sondern hat sich realitätsgerecht am typischen Fall zu orientieren.¹²⁹ Der Gesetzgeber formt dabei ein Lebensverhältnis zu einem

¹²⁶ BVerfG, JZ 2014, S. 396f., Rn. 127.

¹²⁷ Seit BVerfGE 1, 1 (52) – Südweststaat; ständige Rechtsprechung.

¹²⁸ P. Kirchhof, in: Maunz / Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 3 Abs. 1 GG Rn. 403ff. (Stand: 2015).

¹²⁹ BVerfGE 27, 142 (150) – Kinderzuschlag für »Enkelpflegekinder«; 112, 268 (280 f.) – Kinderbetreuungskosten; 117, 1 (31) – Erbschaftsteuer; 120, 1 (30) – Abfärberegulung; zur historischen Methode oben Rn 27.

Rechtsverhältnis,¹³⁰ hebt im Allgemeinen das rechtlich Wesentliche für eine Vielzahl von Fällen hervor, begreift die Wirklichkeit im jeweils Rechtserheblichen. Er übergeht nicht das Individuelle und Besondere, sondern verdichtet den Kern rechtlich geschützter Individualität und Sachgerechtigkeit. Ein Gesetz schafft generell-abstrakte Regeln, die auch den zukünftigen, heute noch unbekanntem Fall betreffen, deswegen tatbestandlich eine bestimmte Abstraktionshöhe wahren müssen. Dieses Verharren auf einer höheren Abstraktionsebene in Tatbeständen der **Sachverhaltstypisierung** oder deren **zahlenmäßiger Pauschalierung**¹³¹ rechtfertigt sich insbesondere, wenn dadurch das Recht vereinfacht, der Gesetzesvollzug erleichtert wird.¹³² Allerdings müssen die Vorteile der Vereinfachung und der Erleichterung in einem angemessenen Verhältnis zu der mit der Typisierung und Pauschalierung verbundenen Ungleichheit stehen.¹³³

Der Gesetzgeber darf bei der Herausbildung der Verbindlichkeitsfolgen von weiteren Unterscheidungen absehen, obwohl das Verfassungsrecht und die gesetzlich gewählte Ordnung weitergehende Differenzierungen erlauben oder nahe legen. Der Gesetzgeber wird den leicht fassbaren Sachverhalt, das Übliche und Geläufige statt der Besonderheit und Individualität auch zum Tatbestand machen,¹³⁴ wenn der Gesetzesadressat zur Mitwirkung beim Vollzug des Gesetzes – etwa durch eine Einkommensteuererklärung – verpflichtet ist¹³⁵, wenn er – wie im Abgaberecht – einen Sachverhalt im Typus erfasst, um belastungsvermeidende Gestaltungen zu unterbinden, um die gesetzliche Last unausweichlich zu machen.¹³⁶

Wenn der Gesetzgeber beim Tatbestand der Schuldner der Filmförderungsabgabe generalisiert, entspricht das dem Auftrag des Gesetzgebers. Wenn er darüber hinaus vereinfachend typisiert, genügt er den geläufigen und anerkannten Erfordernissen vollzugserleichternden Gesetzgebens. Er regelt den üblichen Sachverhalt, sieht von Individualität und Besonderheit der Einzelfälle ab, braucht Randerscheinungen der Lebenswirklichkeit nicht in den Tatbestand einzubeziehen.

130 Radbruch, FS Laun, 1948, 157 (171 f).

131 Vgl. BVerfGE 82, 60 (85) – Steuerfreies Existenzminimum; 82, 198 (206f.) – Verfassungswidrigkeit des zu niedrigen Kinderfreibetrags; 87, 153 (169f.) – Grundfreibetrag; 99, 216 (232ff.) – Familienlastenausgleich; 99, 246 (259ff.) – Kinderexistenzminimum; 112, 268 (281) – Kinderbetreuungskosten; zur Pauschalierung von Erwerbsaufwendungen vgl. 96, 1 (9f.) – Weihnachtsfreibetrag; zu Abschreibungen Hennrichs in: Tipke / Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 15. Auflage 2015, § 9 Rn. 302f.; zur Pauschalierung im Sozialrecht vgl. BVerfGE 63, 119 (128) – Rentenausfallzeit, dort Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG; 70, 1 (34) – Orthopädietechniker-Innung; 75, 108 (162) – Künstlersozialversicherungsgesetz; 125, 175 (224) – Hartz IV.

132 BVerfGE 17, 337 (354) – Vordienstzeiten; 44, 283 (288) – Zweites Wohngeldgesetz; 60, 16 (48) – Härteausgleich; 78, 214 (228 f.) – Unterhaltsleistung ins Ausland; 82, 60 (102) – Steuerfreies Existenzminimum; 82, 126 (151 f.) – Kündigungsfristen für Arbeiter; 97, 103 (117) – Kindererziehungszeiten; 99, 280 (290) – Aufwandsentschädigung-Ost; 100, 104 (134) – Rentenanwartschaften der DDR (Ärzte); 105, 73 (127) – Rentenbesteuerung; 112, 268 (280) – Kinderbetreuungskosten; 117, 1 (31) – Erbschaftsteuer.

133 BVerfGE 21, 12 (27) – Allphasenumsatzsteuer; 110, 274 (292) – Ökosteuer.

134 BVerfGE 63, 119 (128) – Rentenausfallzeit; 70, 1 (34) – Orthopädietechniker-Innung; 75, 108 (162) – Künstlersozialversicherungsgesetz.

135 BVerfGE 99, 216 (243) – Familienlastenausgleich.

136 P. Kirchhof, in ders. (Hrsg.), Einkommensteuergesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2015, Einleitung.

2. Die vorgefundene Homogenität der Schuldnergruppe

Bei der gesetzlichen Bildung eines Homogenitätstatbestandes ersichtlicher Finanzierungsverantwortung wird die typisierende Bildung des Schuldnerstatbestandes zur verfassungsrechtlichen Pflicht. Die Filmförderungsabgabe dient dem Ziel, die Struktur der deutschen Filmwirtschaft und der kreativ-künstlerischen Qualität des deutschen Films als Voraussetzung für dessen Erfolg im Inland und Ausland zu fördern (§ 1 Abs. 1 S. 1 FFG). Dieser wirtschaftsgestaltende Sachzweck geht über die bloße Mittelbeschaffung hinaus, rechtfertigt deshalb im Tatbestand »Recht der Wirtschaft« (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) die Sonderabgabe außerhalb der Finanzverfassung. Die dort aufgenommene wirtschaftsgestaltende Wirkung muss sich deshalb auf die Anbieter eines technischen Distributionsdienstes fördernd auswirken, ihre Erwerbsmöglichkeiten ersichtlich verbessern. Die erforderliche Sachnähe und Finanzierungsverantwortung eines bestimmten Wirtschaftszweiges lässt »sich hier praktisch ausschließlich mit Blick auf Zweck und Wirkung staatlicher Fördermaßnahmen zu Gunsten der belasteten Gruppe – d.h. mit der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung – begründen«.¹³⁷

Diese Voraussetzungen liegen bei den Anbietern eines technischen Distributionsdienstes offensichtlich nicht vor. Diese Anbieter beschränken sich darauf, den technischen Zugang zu bestimmten Daten bereitzustellen, die Daten technisch anzubieten, damit den Nachfragern die Nutzung dieser Daten zu ermöglichen. Ob der Nutzer deutsche Filme empfangen will, ob er dabei kreativ-künstlerische Qualität bevorzugt, ob er überhaupt Produkte der Filmwirtschaft oder andere Daten empfängt, liegt allein in der Entscheidung des Nutzers. Der technische Anbieter hat auf den Inhalt der Daten keinen Einfluss, unterscheidet bei seinem Datenangebot nicht nach den Dateninhalten, ist auch rechtlich für diese nicht verantwortlich. Sollte ein TV-Plattformbetreiber sich seinen Markt durch die Auswahl bestimmter Programme oder Programmgruppen erschließen, könnte er allenfalls zur Finanzierung der Filmförderungsabgabe herangezogen werden, wenn die Erträge dieser Abgabe ersichtlich auch im Dienst dieser Anbietergruppe verwendet würden.

Damit können die Anbieter eines technischen Distributionsdienstes nicht in den Kreis einer Wirtschaftsgruppe einbezogen werden, die für die Finanzierung des deutschen Films eine besondere Verantwortung tragen. Wer lediglich Daten technisch übermittelt, dem ist an einem lebhaften Datenverkehr gelegen. Die Art und Qualität dieser Daten ist für ihn unerheblich. Er entspricht dem Tatbestandstypus des technischen Dienstleisters, nicht der »Kerngruppe« des FFG (BVerfG) des Filmproduzenten, des Filmverbreiters oder des Filmmutzers. Die technischen Datenmittler stehen gänzlich außerhalb dieser Gruppe. Sie dürfen nicht in den Kreis der Verantwortlichen für die Finanzierung des deutschen Films einbezogen werden.

137 BVerfG a.a.O.

III. Folgerichtige Umgrenzung der Schuldner der Filmförderungsabgabe

1. Der Geltungsgrund des Folgerichtigkeitsgebots

Die verfassungsgerichtlich ausgeformten Kriterien für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe sind Teil des Folgerichtigkeitsgebotes, das generell eine in sich widerspruchsfreie Gesetzgebung fordert, für die Sonderabgabe aber in den drei Kriterien der Haushaltsflüchtigkeit, der grundrechtlichen Sonderlast und des Fremdkörpers in der Finanzverfassung in speziellen Maßstäben verdeutlicht worden ist. Dieser Maßstab und seine Folgerungen werden besonders anschaulich, wenn sie zusätzlich als Teil des allgemeinen Folgerichtigkeitsgebotes dargestellt werden.

a) Dreifache Verankerung im GG

Trifft der Gesetzgeber – wie bei der Zweckbestimmung für die Filmförderungsabgabe – eine über den Einzeltatbestand hinauswirkende Leitentscheidung, muss er sich an dieser Vorgabe für die Dauer ihrer Geltung festhalten und daran messen lassen.¹³⁸ Dieses Folgerichtigkeitsgebot gilt für jede Gesetzgebung. Es hat seinen Geltungsgrund im Gleichheitssatz, seinen Ursprung im Rechtsstaatsprinzip und im Bundesstaatsprinzip. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG fordert, dass gesetzliche Unterscheidungen nicht zu widersprüchlichen Anweisungen an den Betroffenen führen; diesen Unterscheidungen fehlte der rechtfertigende Grund. Das Rechtsstaatsprinzip verpflichtet alle rechtsetzenden Organe des Bundes und der Länder, die Regelungen jeweils so aufeinander abzustimmen, dass sie nicht gegenläufige Anweisungen treffen, sie die Rechtsordnung nicht widersprüchlich machen.¹³⁹ Einander widersprechende Regelungen verstoßen auch gegen die Freiheitsgarantien, wenn die fehlende Folgerichtigkeit der Freiheitsbeschränkung die Einsichtigkeit eines geeigneten, erforderlichen und zumutbaren Mittels (Verhältnismäßigkeit) nimmt. Der Bundesstaat verpflichtet den Gesetzgeber zur Beachtung der bundesstaatlichen Kompetenzgrenzen und zur Ausübung der Kompetenz in wechselseitiger bundesstaatlicher Rücksichtnahme.¹⁴⁰ Ein Gesetzgeber darf im Rahmen seiner Kompetenz nicht zur Lenkung in einen anderweitig gere-

138 BVerfGE 17, 122 (132) – Wiedergutmachung im öffentlichen Dienst; 23, 242 (256) – Einheitswert von Grundstücken und Bewertung von Wertpapierbesitz; 25, 198 (206) – § 42 Abs. 2 G 131; 60, 16 (40) – Härteausgleich; 84, 239 (271) – Kapitalertragsteuer; 93, 121 (136) – Einheitsbewertung; 93, 165 (172) – Erbschaftsteuer (gesonderte Bewertung); 98, 83 (100) – Landesrechtliche Abfallabgabe; 98, 106 (125f.) – Kommunale Verpackungssteuer; 99, 88 (95) – Verlustabzug; 99, 280 (290) – Aufwandsentschädigung-Ost; 101, 132 (138) – Heileurythmisten; 101, 151 (155) – Umsatzsteuerbefreiung (GmbH & Co. KG); 105, 73 (186) – Rentenbesteuerung; 107, 27 (47) – Doppelte Haushaltsführung; 120, 1 (29) – Abfärberegelung; 121, 108 (119f.) – Wählervereinigung; 121, 317 (362f., 374) – Rauchverbot in Gaststätten; 122, 210 (231) – Pendlerpauschale.

139 BVerfGE 98, 106 (119) – Kommunale Verpackungssteuer, 129, 300 (349) – Fünf-Prozent Sperrklausel EuWG; 132, 179 (189) – Grunderwerbsteuer, Lebenspartnerschaft; 136, 127 (144) – Bundeszuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung, Folgerichtigkeit einer Übergangsvorschrift.

140 BVerfGE 81, 310 (339) – Kalkar (Wahrnehmungs- und Sachkompetenzen); 98, 106 (118) – Kommunale Verpackungssteuer.

gelten Sachbereich hinübergreifen, wenn dadurch die Rechtsordnung widersprüchlich würde.¹⁴¹ Setzt der Bundesgesetzgeber im Bundesumweltrecht auf das Kooperationsprinzip, der Landesgesetzgeber in den Landesabfallgesetzen¹⁴² und der kommunale Satzungsgesetzgeber bei der Verpackungsteuer¹⁴³ – jeweils im Rahmen seiner Kompetenz – hingegen auf eine Lenkung durch steuerlichen Zwang, so widersprechen die niederrangigen Landesnormen dem Bundesrecht und müssen deshalb wegen Verstoßes gegen das bundesstaatliche Folgerichtigkeitsgebot weichen. Sie sind nichtig. Bei bloßer Gleichheitswidrigkeit und damit einem Verstoß gegen das Folgerichtigkeitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG müssten die Gesetzgeber die Gegenläufigkeit ausräumen, das BVerfG sie durch eine Unvereinbarkeitserklärung mit der Korrektur beauftragen.

b) Gesetzeslogik und Gesetzesgleichheit

Das Folgerichtigkeitsgebot fragt somit nach dem die Unterscheidungen rechtfertigenden Grund und sucht diesen in der im Gesetz und seinem Umfeld angelegte Logik, in der Einsichtigkeit der im positiven Recht angelegten Gleichheit. Das Folgerichtigkeitsgebot trägt gesetzliche Rationalität in die gesetzliche Gestaltungsgleichheit und insbesondere in die richterliche Kontrollgleichheit, verpflichtet auf die in einer gesetzlichen Leitentscheidung angelegte Grundwertung. Der Gesetzgeber hat die »bereichsspezifischen« Besonderheiten eines Lebensbereichs zu achten, die in seinem Gegenstand angelegten Sachgesetzmäßigkeiten zu berücksichtigen, darf der im Gesetz und seinem rechtlichen Umfeld enthaltenen Rechtsgesetzmäßigkeit nicht widersprechen. Das Gesetz erwüchse sonst allein aus dem Willen des Gesetzgebers, wäre bloße Willkür, verstieße damit gegen den Gleichheitssatz.

2. Bindung an das Konzept der Sonderabgabe

Hat der Gesetzgeber sich für die Filmförderungsabgabe entschieden, ist er in dem verfassungsrechtlichen Rahmen dieser Abgabe gebunden. Er muss die Abgabe als »seltene Ausnahme« rechtfertigen, die Finanzverantwortung eines homogenen Wirtschaftszweigs tatbestandlich darstellen und erhöhten Anforderungen an das Merkmal der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung genügen. Diese Bindung durch ein Folgerichtigkeitsgebot erwächst aus der Verbindlichkeit von Gesetzesrecht, nimmt das traditionelle¹⁴⁴ Gerechtigkeitsprinzip der Selbstgebundenheit des Rechtsetzers in das von ihm gesetzte Recht auf, stärkt die Kompetenzverteilung zwischen Gesetzgeber und BVerfG, begrenzt die Kompetenz des Verfassungsgerichts bei Überprüfung des Gesetzgebers durch den gesetzlichen Kontext der zu prüfenden Norm.¹⁴⁵ Das Folgerichtigkeitsgebot verlangt vom Gesetzgeber die Vergewisserung, ob sich die Neuregelung in das

141 BVerfGE 98, 106 (118) – Kommunale Verpackungsteuer.

142 BVerfGE 98, 83 (100) – Landesrechtliche Abfallabgabe.

143 BVerfGE 98, 106 (125f.) – Kommunale Verpackungsteuer.

144 Stammler, *Recht und Willkür* (1895) in ders., *Rechtsphilosophische Abhandlungen und Vorträge*, Bd. 1, 85 (97); Willoweit, *Rechtstheorie* 43 (2012), 143 (154).

145 Morgenthaler, *Gleichheit und Rechtssystem – Widerspruchsfreiheit, Folgerichtigkeit*, in Mellinghoff / Palm (Hrsg.), *Gleichheit im Verfassungsstaat*, 2008, 51 (63f.)

alte Recht einfügt, bewahrt die Gesetzesadressaten und Gesetzesbetroffenen vor widersprüchlichen Anweisungen, bietet dem Richter bei der Prüfung des vernünftigen, einsichtigen Grundes im Kontext der Rechtsordnung einen Maßstab gesetzesanwendender juristischer Vernunft und Logik.

3. Fehlen eines einleuchtenden Grundes

Ein Gesetz beruht auf parlamentarischer Entscheidung, ist nicht Ausdruck einer normativen Logik. Das Folgerichtigkeitsprinzip versteht die Gesetzgebung nicht als eine aus Vernunft und rationaler Ableitung folgende Ordnung, sondern als Ergebnis politischen Wägens und Gewichtens durch einen Gesetzgeber, der zwar das Ideal der Gerechtigkeit vor Augen hat, der dieses Ideal aber nur in menschlicher Alltäglichkeit verfolgen kann.¹⁴⁶ Das Folgerichtigkeitsprinzip beanstandet deshalb, auch wenn es an gesetzliche Vorgaben anknüpft, nicht jede gesetzpolitische Unzulänglichkeit, nicht einen bloßen Verstoß gegen die vom Gesetzgeber gewählte Systematik, nach der eine Materie geordnet werden soll,¹⁴⁷ sondern korrigiert nur eine gesetzliche Abweichung von einem gesetzlichen Leitgedanken, wenn das Gewicht der für die Abweichung sprechenden Gründe die Ausnahmeregelung nicht rechtfertigen kann.¹⁴⁸ Das Folgerichtigkeitsgebot gewährleistet somit im Rahmen der gesetzlichen Ordnung, der Leitgedanken und dessen Ausführung, dass allgemeine Regel und verbessernder Rechtssatz, vorgefundenes und hinzutretendes Recht aufeinander abgestimmt werden. So bleibt die Anpassungskraft gesetzlicher Neuregelungen im Rahmen des vorgefundenen und in Geltung belassenen Rechts gewahrt.¹⁴⁹ Für den Richter gewinnt das Folgerichtigkeitsprinzip bei der gerichtsförmlichen Kontrolle mit ihrer Rationalität des Gerichtsverfahrens, der juristischen Auslegungsprinzipien und der konkreten Frage des Einzelfalls schärfere Konturen. Der Richter erkennt die Leitgedanken des geschriebenen Rechts und prüft deren Beachtung in den daraus folgenden Bestimmungen. Art. 3 Abs. 1 GG unterscheidet somit deutlich zwischen den gesetzlichen Folgerichtigkeitsvorgaben und dem bloß rechtspolitisch Wünschenswerten¹⁵⁰, begrenzt die Entscheidungskompetenz des BVerfG in Bindung an gesetzliche Leitgedanken, die eine Entwicklung eigener judizieller Leitgedanken ausschließt. Der Auftrag zur Entwicklung allgemeiner Grundregeln trifft den Gesetzgeber, nicht die Verfassungsgerichtsbarkeit.¹⁵¹

146 Zur Parallele beim »vernünftigen, einleuchtenden Grund« vgl. Rn. 384.

147 BVerfGE 59, 36 (49) – Leistungsgruppen; 61, 138 (149) – Bildungsmaßnahmen nach dem Ausbildungsförderungsgesetz; 76, 130 (140) – Gebührenregelung im sozialgerichtlichen Verfahren.

148 BVerfGE 13, 331 (340f.) – Personenbezogene Kapitalgesellschaft; 15, 313 (318) – Gewerbesteuerpflicht; 18, 366 (372) – Arbeitslosenversicherung; 20, 374 (377) – § 59 Abs. 1 AVAVG; 34, 103 (115) – Körperschaftssteuerrecht; dabei ruht die »Systemgerechtigkeit« teilweise in den in der Sache selbst liegenden Gesetzlichkeiten: BVerfGE 9, 339 (349) – Hebammenaltersgrenze; teilweise in den vom Gesetzgeber gewählten Grundsätzen: BVerfGE 17, 122 (132) – Wiedergutmachung im öffentlichen Dienst.

149 Vgl. zu diesem Erfordernis: Peine, Systemgerechtigkeit, 1985, 299f.; Kischel AöR 124 (1999), 174 (205); Morgenthaler, Gleichheit und Rechtssystem – Widerspruchsfreiheit, Folgerichtigkeit, in: Mellinshoff / Palm (Hrsg.), Gleichheit im Verfassungsstaat, 2008, 51 (53).

150 Zu diesem Erfordernis: Battis, FS Ipsen, 1977, 11 (26); Kischel AöR 124 (1999), 174 (206f.); vgl. auch Morgenthaler, Gleichheit und Rechtssystem – Widerspruchsfreiheit, Folgerichtigkeit, in: Mellinshoff / Palm (Hrsg.), Gleichheit im Verfassungsstaat, 2008, 51.

151 Morgenthaler, Gleichheit und Rechtssystem – Widerspruchsfreiheit, Folgerichtigkeit, in: Mellinshoff / Palm (Hrsg.), Gleichheit im Verfassungsstaat, 2008, 51 (63f.).

Das Gebot der Folgerichtigkeit gewinnt in den Rechtsbereichen besondere Bedeutung, die weniger vom Prinzip der Sachgerechtigkeit bestimmt werden, sondern im Wesentlichen durch gesetzgeberische Entscheidung geprägt sind. Dies gilt ersichtlich für das Wahlrecht¹⁵², für das Recht öffentlicher Geldleistungen, insbesondere die Rentenversicherung¹⁵³, das Unfallversicherungsrecht¹⁵⁴, das Recht der Arbeitslosenversicherung¹⁵⁵ sowie das Sozialrecht¹⁵⁶, und für das Steuerrecht¹⁵⁷. Das Folgerichtigkeitsprinzip wirkt entsprechend seinem Geltungsgrund in allen Bereichen des Rechts, hat aber seinen Ursprung und Hauptanwendungsbereich im Abgabenrecht.

Im Abgabenrecht, insbesondere im Steuerrecht und im Recht der Sonderabgaben, gewinnt das Folgerichtigkeitsgebot ein besonderes Gewicht, weil dessen Tatbestände nicht in der Wirklichkeit vorgefunden, dort vielmehr rechtliche Belastungsgedanken in die Realität hineingetragen werden. Die Sonderabgabe ist grundsätzlich rechtfertigungsbedürftig, kann nur aus einem »evidenten« Gruppennutzen des Abgabeaufkommens für die Abgabenschuldner begründet werden¹⁵⁸, setzt dann aber eine in der Realität vorgefundene Finanzverantwortung und eine daraus folgende Gruppenhomogenität voraus. Der Ausnahmecharakter der Sonderabgabe, damit der Filmförderungsabgabe, zeigt sich somit auch darin, dass diese Abgabe **nicht nur in sich folgerichtig sein muss, sondern dass sie nur in der Realität vorgefundene Finanzverantwortlichkeiten tatbestandlich aufnehmen darf**. Die Sonderabgabe erzwingt die finanzrechtliche Selbsthilfe. Die Filmförderungsabgabe muss realitätsgerecht sein. Bloße Folgerichtigkeit genügt nicht.

In der Rechtswirklichkeit allerdings ist nicht erkennbar, dass die Internet-Zugangsanbieter und die TV-Plattformbetreiber überhaupt in rechtlich greifbaren Wirtschaftsbeziehungen zur Filmwirtschaft stehen, die über die Beziehungen zu anderen Datenproduzenten hinausgingen. Schon gar nicht ist ersichtlich, dass diese Anbieter eines technischen Distributionsdienstes für die Filmwirtschaft eine besondere Finanzverantwortlichkeit träge, die von einer entsprechenden Verantwortlichkeit gegenüber anderen an der Datenvermittlung interessierten Unternehmen zu unterscheiden wäre. In der Realität des Wirtschaftsgeschehens – auch der Betreiber von TV-Plattformen – bieten die Datenmittler die Daten an, die vermittelt werden wollen, überbringen das Datengut, so wie es eingespeist worden ist, haben aber keine wirtschaftlichen – damit keine wirtschaftspolitisch förderungsfähigen –

152 BVerfGE 1, 208 (246) – 7,5%-Sperrklausel; 3, 383 (396f.) – Zulassung politischer Parteien zur Landtagswahl; 6, 84 (96) – Sperrklausel; 111, 289 (301) – Unterschriftenquorum bei Arbeitnehmersvertreterwahl; 120, 82 (103) – Sperrklausel Kommunalwahlen; 121, 266 (306) – Landeslisten.

153 Sachs, in: HbStR Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 183 Fn. 149, vgl. BVerfGE 4, 193 (203f.) – Rechtswegerschöpfung; 95, 143 (154ff.) – Eingliederungsprinzip.

154 BVerfGE 14, 221 (23ff.) – Fremdrengengesetz; 23, 12 (24ff.) – Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz; 34, 118 (128ff., 136) – Ausschluss des Schmerzensgeldanspruchs; 45, 376 (386ff.) – Unfallversicherung; 75, 348 (357ff.) – Berufskrankheit der werdenden Mutter; 104, 126 (144ff.) – Dienstbeschädigtenteilrente.

155 BVerfGE 18, 38 (45) – Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte auf deutschen Seeschiffen; 18, 366 (372ff.) – Arbeitslosenversicherung; 42, 176 (182ff.) – Abfindung des Arbeitnehmers; 67, 186 (195ff.) – Arbeitslosenhilfe bei im gemeinsamen Haushalt lebenden Eheleuten; 87, 234 (256ff.) – Einkommensanrechnung.

156 BVerfGE 125, 175 (237f.) – Hartz IV.

157 Vgl. BVerfGE 117, 1 (30) – Erbschaftsteuer; 121, 108 (119) – Wählervereinigung; 126, 400 (417); 132, 179 (189) – Grunderwerbsteuer, Lebenspartnerschaft. in der Wirklichkeit vorgefundene Tatbestände aufgreifen darf.

158 BVerfG JZ 2014 S. 396f, Rn. 127 (unter Hinweis auf BVerfGE 122,316 (337f.); 123,132 (143)).

Anliegen oder Hoffnungen auf einen bestimmten Dateninhalt. Dies gilt erst recht für die bloße Distribution von Programmsignalen in verbesserter technischer Qualität (sog. High-Definition (HD-) Programme). Der Gesetzgeber findet keine gruppenspezifische Finanzverantwortung für die Filmförderung vor, die er zur Rechtfertigung einer Sonderabgabe tatbestandlich aufnehmen könnte.

IV. Das Gebot des effektiven Mitteleinsatzes

1. Ausschließliche Verwendung des Abgabenaufkommens für Zwecke der Abgabenschuldner

Die Filmförderungsabgabe zwingt die Abgabenschuldner zur Selbsthilfe. Sie finanzieren mit der Abgabe einen Zweck, den sie bei kaufmännischer Vernunft auch aus eigenem Antrieb erfüllen würden. Die homogene Gruppe der Abgabenschuldner darf nur für die Sonderabgaben herangezogen werden, deren Finanzierungszweck ihnen – in der Realität vorgefunden – so nahe steht, dass eine Zusatzbelastung neben der allgemeinen Steuerpflicht gerechtfertigt ist. Allgemeinzwecke werden aus Steueraufkommen finanziert. Die Sonderabgabe wird gruppennützig verwendet. Allein diese Verwendungsbindung rechtfertigt die Abgabe.

Würde das FFG den Kreis der Abgabenschuldner auf technische (Distributions-) Dienstleister erweitern, trüge es eine Sprengkraft in die moderne Kultur der IT-Technik, deren Folgen unübersehbar sind. Jeder Datenmittler rückt rechtlich in die Nähe der Datenproduktion, der Datenspeicherung und der Datenverwendung. Es entstünde ein Abgabentatbestand, der nicht die »seltene Ausnahme« im deutschen Abgabensystem wäre, sondern einen Ursprungstatbestand öffnete, der die Gesamtheit der Datenverarbeitung und -distribution abgabenrechtlich revolutionierte. Aus der Besonderheit einer Sonderabgabe würde ein kaum zu ermessender Regelatbestand, aus der »seltenen Ausnahme« eine Normalität in der durch Informationstechnologie inzwischen in beinahe allen Lebensbereichen geprägten modernen Gesellschaft.

2. Keine Verwendung des Aufkommens für die Anbieter eines technischen Distributionsdienstes

Tatsächlich kommt das Aufkommen aus der Filmförderungsabgabe den technischen Datenmittlern nicht zugute. Es werden Filme gefördert, nicht die technischen und wirtschaftlichen Bedingungen der Datenübermittlung verbessert. Die Filmförderungsabgabe dient nicht »gruppennützig« den Datenmittlern. Eine Kernvoraussetzung zur Rechtfertigung der Filmförderungsabgabe fehlt.

Das Einbeziehen der technischen Datenmittler in den Schuldneratbestand der Filmförderungsabgabe würde damit das verfassungsrechtliche Fundament dieser Abgabe erschüttern. Die Filmförderungsabgabe wäre verfassungsrechtlich nicht mehr zu rechtfertigen. Sie wäre verfassungswidrig. Das Gesetz wäre nichtig oder zumindest vernichtbar.

V. Gesetzesvorbehalt und Praxis einer vereinbarten Abgabe

Abgabenrecht ist Eingriffsrecht, unterliegt deshalb einem förmlichen Gesetzesvorbehalt. Die Abgabe muss in ihrem rechtfertigenden Belastungsgrund, in ihrem Gegenstand, ihrer Bemessungsgrundlage, ihrem Schuldner und ihrer Höhe im Gesetz geregelt sein. Bei einer Sonderabgabe wie der Filmförderungsabgabe kommt als weiteres Erfordernis hinzu, dass der Förderzweck, der diese Sonderabgabe als »seltene Ausnahme« rechtfertigt, und die gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens, ebenfalls konstitutiv für die Rechtfertigung der Sonderabgabe, im Gesetz benannt sein müssen. Der Gesetzesvorbehalt ist zudem nach Art. 103 Abs. 2 GG strikt auszulegen, weil an ihn Straf- oder zumindest Ordnungswidrigkeitsfolgen geknüpft sind. Die Filmförderungsabgabe muss dem Grunde und der Höhe nach im Gesetz geregelt sein und nach dem Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG) vollzogen werden. Ein Raum für vertragliche Abgabenschuldvereinbarungen besteht nicht.

Soweit in der Vergangenheit Abgabeabsprachen getroffen sein sollten, sind diese rechtswidrig. Dies gilt insbesondere für eine Sonderabgabe, weil das Kriterium der Gruppenverantwortung für die Abgabenfinanzierung und der dementsprechend gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens innerhalb der Schuldnergruppe gesetzliche Gleichheit voraussetzt. Eine Abgabenschuld nicht nach Gesetz, sondern nach Konsens würde diese Gleichheit verfälschen. Sie wäre rechtswidrig und würde das Gesamtkonzept des FFG gefährden.

Heidelberg / Düsseldorf, im Januar 2016

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Paul Kirchhof

Prof. Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof

Literatur- und Quellenverzeichnis

- ANGA – Verband deutscher Kabelnetzbetreiber e.V., Tätigkeitsbericht 2014, online: http://www.anga.de/media/file/812.ANGA_Taetigkeitsbericht2014.pdf
- Battis, Systemgerechtigkeit, in: Stödter/Thieme (Hrsg.), Festschrift für Hans-Peter Ipsen, 1977, S. 11ff.
- Calliess / Ruffert (Hrsg.), EUV / AEUV, 4. Aufl. 2011.
- Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, online: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile
- Dreier / Schulze (Hrsg.), Urheberrechtsgesetz, 5. Aufl. 2015.
- Wandtke / Bullinger (Hrsg.), Praxiskommentar zum Urheberrecht, 4. Aufl. 2014.
- Friauf, Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, in: Schmölders (Hrsg.), Festschrift für Haubrichs, 2. Aufl., 1977, S. 103ff.
- Friauf, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: Institut für Völkerrecht und Ausländisches Öffentliches Recht Köln (Hrsg.), Festschrift für Jahrreiß, 1974, S. 45ff.
- Tipke / Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 22. Auflage 2015.
- Ahlberg / Götting (Hrsg.), Urheberrecht – Beck'scher Online Kommentar, Stand: 1.1.2016.
- Jakob, Sonderabgaben – Fremdkörper im Steuerstaat?, in: Kirchhof / Offerhaus / Schöberle (Hrsg.), Festschrift für F. Klein, 1994, S. 663ff.
- Kirchhof (Hrsg.), Einkommensteuergesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2015.
- Maunz / Dürig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Stand: September 2015.
- Kischel, Systembindung des Gesetzgebers und Gleichheitssatz, AöR, 1999, S. 174ff.
- von der Groeben / Schwarze / Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015.
- Streinz (Hrsg.), EUV / AEUV, 2. Aufl. 2012.
- Kreile / von Krüedener, Video-on-Demand als Teil einer technologieneutralen Weitersendung – ein Widerspruch?, ZUM 2014, S. 772ff.
- Morgenthaler, Gleichheit und Rechtssystem – Widerspruchsfreiheit, Folgerichtigkeit, in: Mellinghoff / Palm (Hrsg.), Gleichheit im Verfassungsstaat, 2008, S. 51ff.
- Mußnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: Schnur (Hrsg.), Festschrift für Forsthoff, 2. Aufl. 1974, S. 259ff.
- Peine, Systemgerechtigkeit, 1985.
- Radbruch, Die Natur der Sache als juristische Denkform, in: Hernmarck (Hrsg.), Festschrift für Laun, 1948, S. 157ff.
- Sachs, Auswirkungen des allgemeinen Gleichheitssatzes auf die Teilrechtsordnungen, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VIII, 3. Aufl. 2010, § 183.
- Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000.
- Selmer, Verfassungsrechtliche und finanzrechtliche Rahmenbedingungen, in: Breuer u.a. (Hrsg.), Umweltschutz durch Abgaben und Steuern, 1992, S. 15ff.
- Stammeler, Recht und Willkür (1895), in: ders., Rechtsphilosophische Abhandlungen und Vorträge, Band 1, 1925.
- Verwertungsgesellschaft Wort, Bericht des Vorstands über das Geschäftsjahr 2014, online: http://www.vgwort.de/fileadmin/pdf/geschaeftsberichte/Gesch%C3%A4ftsbericht_2014_final.pdf
- Waldhoff, Urteilsanmerkung zum Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 28.1.2014, JZ 2014, S. 407ff.
- Wiedemann, Eine Evaluierung der Filmförderung im Rahmen des Filmförderungsgesetzes (FFG), 2015, online: https://www.eco.de/wp-content/blogs.dir/20151112_ffg_gutachten.pdf
- Willoweit, Recht und Willkür – Rechtsgeschichtliche Annäherungen an den Begriff des Rechts, in: Rechtstheorie 2012, S. 143ff.

Zu den Autoren

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Paul Kirchhof

Paul Kirchhof studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten Freiburg und München. Von 1975 bis 1981 war er ordentlicher Professor für Öffentliches Recht und Direktor des Instituts für Steuerrecht der Universität Münster. Von 1976 bis 1978 war er Prorektor der Universität Münster und Stellvertreter des Rektors. Seit 1981 lehrt er als Ordentlicher Professor für öffentliches Recht an der Universität Heidelberg. Von 1981 bis 2013 war er Direktor des Instituts für Finanz- und Steuerrecht der Universität Heidelberg. 1984 und 1985 war er Dekan der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg. Von 1987 bis 1999 war er Richter des Bundesverfassungsgerichts. Von 2000 bis 2011 leitete er die Forschungsstelle Bundessteuergesetzbuch beim Institut für Finanz- und Steuerrecht an der Universität Heidelberg. Seit 2000 ist er zum ordentlichen Mitglied der Heidelberger Akademie der Wissenschaften gewählt worden und war von 2013 bis 2015 ihr Präsident. Seit 2013 ist er Seniorprofessor distinctus der Universität Heidelberg.

Prof. Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof

Charlotte Kreuter-Kirchhof studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten Heidelberg, Genf und Tübingen. Von 1996 bis 1998 war sie Rechtsreferendarin am Landgericht Heidelberg. Nach einer Gutachtertätigkeit für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit war sie wissenschaftliche Assistentin am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn. Im Jahr 2004 wurde sie dort promoviert. Von 2005 bis 2006 war sie Richterin am Sozialgericht Hildesheim und anschließend wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn. Dort habilitierte sie sich im Jahr 2013. Von 2013 bis 2015 übernahm sie Lehrstuhlvertretungen an den Universitäten Köln, Düsseldorf und Bochum. Seit 2015 ist sie Inhaberin des Lehrstuhls für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.



ANGA

Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V.

eco

bitkom