> Kinobetreiber erzielten mit Klage gegen das FFG im zweiten Anlauf vorläufigen Erfolg
> Zeitpunkt und Ausgang des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht ungewiss
> Schnelle Entscheidung erforderlich, um schwerwiegendere Folgen für die deutsche Filmwirtschaft zu verhindern

Der Streit ums Geld - Rechtliche Aspekte des Konflikts um die Filmabgabe

> Von Rechtsanwältin Christiane Stützle, Hogan & Hartson Raue LLP, Berlin

> Christiane Stützle

*Jura-Studium in Passau, Lausanne und Genf. Rechtsanwältin seit **1999**, im Berliner Büro von Hogan & Hartson Raue **seit 2001**. Tätigkeitsschwerpunkte: Medien-, Rundfunk- und Urheberrecht, Filmvertragsrecht und Filmfinanzierung, Telekommunikation. Veröffentlichungen im Medienrecht. Lehrtätigkeit im Filmrecht u.a. an der Business Media Academy in München*

Am 20. September 2007 war die Welt noch in Ordnung. An diesem Tag lehnte die 22. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin die Klagen von neun Filmtheatern gegen Bescheide der Filmförderungsanstalt des Bunds (FFA) über die Erhebung der Filmabgabe gemäß § 66 Filmförderungsgesetz (FFG) ab.
Die klagenden Filmtheater waren der Auffassung, dass die Filmabgabe der Filmtheater gemäß § 66 FFG im Wesentlichen aus zwei Gründen rechtswidrig sei:
1. Nach Ansicht der Kläger sei die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Filmförderungsgesetz insgesamt zu verneinen, da das Gesetz Kultur- und nicht Wirtschaftsförderung zum Inhalt habe und die Gesetzgebungskompetenz für kulturelle Regelungsgegenstände bei den Ländern liege.
2. Ferner verstoße die Filmabgabe gegen den verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz aus Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG), da die Gruppe der Abgabenpflichtigen nicht homogen sei. Nur die Filmtheater und die Videowirtschaft sind per Gesetz zur Zahlung der an ihren Umsatz anknüpfenden Filmabgabe verpflichtet, derweil die Fernsehveranstalter von der Abgabenpflicht ausgenommen sind und freiwillige -selbst ausgehandelte und umsatzunabhängige- Beiträge leisten. Hierin sahen die Kläger eine Ungleichbehandlung, für die es keinen sachlichen Grund gebe.

Das Verwaltungsgericht Berlin

Das Verwaltungsgericht Berlin schloss sich dieser Argumentation nicht an und wies die Klagen ab. Zu der Gesetzgebungskompetenz des Bundes führt das Gericht in seiner Entscheidung aus, dass im Vordergrund des FFG die wirtschaftliche und nicht die kulturelle Förderung des Films stehe und damit der Bundesgesetzgeber im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung für den Bereich der Wirtschaft das Gesetz erlassen durfte (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Dies sei auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass das FFG an mehreren Stellen den Begriff der Qualität erwähnt, wie beispielsweise in § 1 Abs. 1 FFG, in dem festgelegt ist, dass es Aufgabe der FFA ist, die *„kreativ-künstlerische Qualität des deutschen Films als Voraussetzung für seinen Erfolg im Inland und Ausland“* zu fördern. Das FFG knüpfe insoweit an die Qualität als einen Wirtschaftsfaktor an, wodurch das FFG aber nicht zum Kulturfördergesetz werde. Das Verwaltungsgericht Berlin verweist zu der Frage der Gesetzgebungskompetenz ferner auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 1974, in dem das Bundesverwaltungsgericht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das FFG in der damaligen Fassung bereits mit der Begründung bejaht hatte, dass der Schwerpunkt in der Wirtschaftsförderung liege.

Hinsichtlich der von den Klägern geltend gemachten Ungleichbehandlung der Abgabenpflichtigen durch die Ausklammerung der Fernsehveranstalter von der gesetzlichen Abgabenpflicht verneint das Verwaltungsgericht Berlin einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, da ein sachlicher Grund für diese Ungleichbehandlung vorliege. Den sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung sieht das Verwaltungsgericht Berlin darin, dass die Fernsehveranstalter den deutschen Film in erheblichem Umfang durch Sachleistungen fördern, indem sie Spielfilme allein oder gemeinsam mit unabhängigen Produzenten herstellen. Dies unterscheide die Fernsehveranstalter von den Filmtheatern und Videoanbietern, die ausschließlich fremd produzierte Filme verwerten und keine Filme selbst herstellen. Ferner erheben jedenfalls die Free-TV Fernsehveranstalter, anders als die Filmtheater und Videoanbieter, kein Entgelt für die Überlassung von Filmen an Endverbraucher, so dass auch aus diesem Grunde das unterschiedliche Finanzierungssystem gerechtfertigt sei.
Gegen das Urteil haben die Kläger Sprungrevision vor dem Bundesverwaltungsgericht eingelegt und ihr Klagebegehren weiterverfolgt.

Die Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts

Mit Beschluss vom 25. Februar 2009 hat das Bundesverwaltungsgericht dargelegt, dass es die Erhebung der Filmabgabe in ihrer derzeitigen Form für verfassungswidrig hält. Zwar äußerte das Bundesverwaltungsgericht keine Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass des FFG. Allerdings hält das Bundesverwaltungsgericht die Ausklammerung der Fernsehveranstalter von der gesetzlichen Abgabenverpflichtung zur Filmförderung für sachlich nicht gerechtfertigt. Das Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, dass Fernsehveranstalter ebenso wie die Kinobetreiber und die Unternehmen der Videowirtschaft aus der Verwertung von Filmen wirtschaftlichen Nutzen zögen, der durch die Tätigkeit der FFA gefördert werde. Deswegen seien Kinobetreiber, Videowirtschaft und Fernsehveranstalter als homogene Gruppe zu betrachten, die nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Abgabengerechtigkeit (Art. 3 Abs. I GG) dann auch gleichermaßen nach einem vorteilsgerechten Maßstab zur Leistung der Abgabe herangezogen werden müssen.
Dies sei dann nicht hinreichend gewährleistet, wenn bestimmte Gruppenangehörige - die Fernsehveranstalter - ihren Kostenbeitrag und dessen Höhe frei aushandeln können. Vielmehr sei es zur Wahrung der Abgabengerechtigkeit grundsätzlich erforderlich, dass die Fernsehveranstalter vom Gesetzgeber in die Abgabepflicht einbezogen würden und auch der Maßstab ihrer Kostenbeteiligung gesetzlich festgelegt würde.

Aufgrund dieser Erwägungen setzte das Bundesverwaltungsgericht das Verfahren aus und legte die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Erhebung der Filmabgabe dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vor. Dieses hat nun über die Verfassungsmäßigkeit der entsprechenden Norm zu urteilen.

Das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht hat laut Pressestelle bis jetzt noch keinen Termin für die Entscheidung über die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Filmabgabe anberaumt. Sollte das Bundesverfassungsgericht die Filmabgabe in ihrer derzeit geltenden Form für verfassungsgemäß halten, könnten die Mittel der FFA auch in Zukunft nach der bisher geltenden Praxis eingezogen werden. Sollte hingegen das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Abgabengerechtigkeit (Art. 3 Abs. I GG) bejahen, wären die die Erhebung der wirtschaftlichen Mittel regelnden Normen des FFG verfassungswidrig und per Gesetzesnovelle neu zu regeln.

Wie geht es weiter?

Wie sich in der Praxis bereits gezeigt hat, wird bis zum Vorliegen einer endgültigen Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Filmabgabe ein großer Teil der Kinobetreiber und der Videowirtschaft ihren Abgabebescheiden widersprechen oder Anfechtungsklage gegen diese erheben. Entgegen sonstiger verwaltungsrechtlicher Verfahren haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen einen Filmabgaben-Bescheid der FFA nach dem Filmförderungsgesetz keine aufschiebende Wirkung, so dass die Abgabe zunächst trotzdem zu entrichten ist. Dies geschieht allerdings unter Vorbehalt. Jedoch zwingt die Unklarheit über die Verfassungsmäßigkeit der Abgabenerhebung die FFA faktisch dazu, die entsprechenden Fördermittel bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgericht einzubehalten. Ein wesentlicher Teil der Filmförderung wird somit eingefroren und die Förderleistung der FFA erheblich reduziert.
Die Reduzierung der Fördermittel betrifft sämtliche Bereiche, insbesondere wird von der Allianz deutscher Produzenten eine vollständige Aussetzung der Referenzfilmförderung befürchtet. Eine derartige Reduzierung bzw. Aussetzung der Filmförderung durch die FFA lässt – auch wenn diese nur vorübergehend erfolgt – schwerwiegende Auswirkungen auf die deutsche Filmproduktion befürchten. Einerseits bewirkt diese Aussetzung einen Produktionsstopp hinsichtlich einer Vielzahl deutscher Filme. Andererseits könnten Insolvenzen von Produktionsfirmen bevorstehen. Nach Einschätzung der Allianz deutscher Produzenten droht ein Rückgang der Herstellung von Filmen in Höhe von 50 Prozent. Auch zahlreiche Arbeitsplätze der im Bereich der Filmproduktion Beschäftigten seien gefährdet.

Wann die Entscheidung des Bundesverfassungsgericht zur Verfassungsmäßigkeit der Erhebung der Filmabgabe getroffen wird, ist noch unklar. In einem am 19. März 2009 in der Zeitung „Die Welt“ veröffentlichten Interview mit dem Bundesbeauftragten für Kultur und Medien, Bernd Neumann, skizziert dieser eine pragmatische und zeitnahe Lösung. Bernd Neumann hält es für möglich, dass noch bis zur Sommerpause ein Grundsatzbeschluss zur erneuten Novellierung des FFG zur Herstellung der Gleichheit aller Abgabenverpflichteten gefasst werden könnte, der die Basis einer einvernehmlichen Lösung mit den derzeitigen Klägern bilden soll. In Falle einer solchen einvernehmlichen Lösung wäre dann die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hinfällig.

Wegen des derzeitigen Stillstands in der Förderung durch die FFA wäre eine schnelle Entscheidung, sei es durch einvernehmliche Lösung mit den klagenden Filmtheatern oder durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dringend erforderlich, um schwerwiegendere Konsequenzen für die deutsche Filmwirtschaft zu verhindern.

Verhaltene Stimmung bei Film- und TV-Produzenten

Im Februar und März 2009 hatte die Produzentenallianz eine Untersuchung der „Wirtschaftlichen Jahresaussichten der deutschen Filmwirtschaft 2009“ unter ihren 100 Mitgliedern, die ca. 80 Prozent des Umsatzvolumens der deutschen Film- und TV-Produzenten repräsentieren, durchgeführt. Die Antworten, die die Produzentenallianz auf diese erste Branchenumfrage zur aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung und zu den Erwartungen bekommen hat, zeigen eine verhaltene Stimmung bei den Produzenten. Zwar betrachten 46 Prozent der befragten Unternehmen die aktuelle wirtschaftliche Situation noch als positiv, und der Umsatz von über 60 Prozent der Unternehmen 2008/2009 ist immerhin noch gleich geblieben oder gar gewachsen. Die wirtschaftliche Entwicklung ab dem nächstem Jahr wird jedoch von 56 Prozent als ungewiss oder gar negativ bewertet. Diesem Ergebnis entspricht, dass 2009 schon 22 Prozent der Unternehmen Arbeitsplätze abbauen müssen (2008: 17 Prozent).
Zu besonderer Besorgnis Anlass gibt der Umstand, dass 30 Prozent der befragten Unternehmen Auftragsstornierungen zu verzeichnen hatten, seit sich die Krise im Oktober 2008 auf die Wirtschaft auszuwirken begann. Das waren durchschnittlich zwei Produktionen pro Unternehmen. Ein weiteres großes Problem stellt für 70 Prozent der Unternehmen dar, dass ihnen bei inflationsbereinigt gleichbleibender Vergütung ein immer umfangreicheres Leistungsspektrum (Produktionsleistungen, Nebenleistungen, Lizenzen, etc.) abverlangt wird. Erfreulich ist immerhin, dass sich die Finanzkrise nicht auf die (Zwischen-) Finanzierung von Film- und TV-Projekten durch Banken ausgewirkt hat. So geben 85 Prozent der Befragten „keine wesentliche Veränderung“ an.