



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 27.10
VG 22 A 512.04

Verkündet
am 23. Februar 2011
Bech
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 23. Februar 2011
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge, Dr. Graulich, Dr. Bier und
Dr. Möller

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 20. September 2007 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin betreibt ein Filmtheater. Durch Bescheide vom 30. August 2004 zog sie die Beklagte unter jeweiliger Angabe der Leinwandnummer zur Zahlung von Filmabgaben nach dem Filmförderungsgesetz in Höhe von insgesamt 16 339,82 € für die Monate Januar bzw. Februar bis Juni 2004 heran. Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren (Widerspruchsbescheid vom 9. November 2004) hat die Klägerin am 1. Dezember 2004 gegen diese Bescheide Klage erhoben.
- 2 Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch das angefochtene Urteil im Wesentlichen aus folgenden Gründen abgewiesen: Nach § 66 FFG habe, wer ent-

geltliche Vorführungen von Filmen mit einer Laufzeit von mehr als 58 Minuten veranstalte, eine Filmabgabe für jede Spielstelle vom Umsatz aus dem Verkauf von Eintrittskarten zu entrichten, sofern der Umsatz je Spielstelle (Leinwand) im Jahr 75 000 € übersteige. Dass die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm vorlägen, sei zwischen den Beteiligten unstrittig. Die Vorschrift stehe mit dem Grundgesetz in Einklang. Der Bund sei zur Regelung der Filmabgabe gemäß Art. 72 Abs. 2 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zuständig. Nach dieser Vorschrift erstreckte sich die konkurrierende Gesetzgebung auf das „Recht der Wirtschaft“. Dazu gehöre das Filmförderungsgesetz. Denn nicht die kulturelle, sondern die wirtschaftliche Förderung des Films stehe im Vordergrund. Die bundeseinheitlichen Regelungen des Filmförderungsgesetzes, insbesondere § 66 FFG, seien im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Jedenfalls wäre der Bund zu den Änderungen des Filmförderungsgesetzes durch das Dritte und Vierte Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes nach Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG befugt gewesen. Diese Änderungen enthielten keine Neukonzeption des Filmförderungsgesetzes, sondern knüpften an die wesentlichen Elemente der bisherigen Regelungen an, soweit sie die Erhebung der Abgabe der Filmtheater und der Videowirtschaft bzw. die Beiträge der Fernsehveranstalter beträfen. Die Filmabgabe sei eine Sonderabgabe mit Finanzierungszweck. Ihre Erhebung und Bemessung seien mit den besonderen Anforderungen vereinbar, die sich für solche Sonderabgaben aus der Finanzverfassung des Grundgesetzes ergäben. Die Filmabgabe diene einem Zweck, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehe. Die Filmtheater (§ 66 FFG) bildeten zusammen mit den Programmanbietern der Videowirtschaft einschließlich der Video-on-Demand-Anbieter (§ 66a FFG) sowie den Fernsehveranstaltern (§ 67 FFG) eine homogene Gruppe. Die Homogenität folge aus dem gemeinsamen wirtschaftlichen Interesse an der Vermarktung deutscher Kinofilme und einer unabhängigen, sich auf dem internationalen Markt bewährenden deutschen Filmproduktion. Die Homogenität der Gruppe werde nicht dadurch in Frage gestellt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Fernsehveranstalter privaten Rechts keine Filmabgabe zu zahlen hätten, sondern Beiträge zur Förderung des deutschen Films aufgrund vertraglicher Vereinbarungen leisteten. Der Gleichheitssatz gestatte die Sonderbelastung einer Gruppe nur, wenn die Gruppe dem mit der Abgabenerhe-

bung verfolgten Zweck evident näherstehe als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Dies sei hier der Fall, denn die Gruppe der Filmtheaterbetreiber, der Videoanbieter und der Fernsehveranstalter stehe der Förderung der deutschen Filmwirtschaft näher als die Gemeinschaft der Steuerzahler. Das Aufkommen aus der Filmabgabe werde gruppennützig verwendet. Es werde überwiegend für die Filmproduktion eingesetzt (§§ 22, 32, 41, 47 FFG). Daneben würden im Wesentlichen der Absatz von Filmen und mit Filmen bespielter Bildträger (§§ 53, 53a, 53b FFG), das Abspiel von Filmen in Filmtheatern (§ 56 FFG) sowie Videotheken (§ 56a FFG) gefördert. Soweit das Filmabspiel in Filmtheatern gefördert werde, profitierten die Betreiber von Filmtheatern unmittelbar von der Abgabe.

- 3 Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene und mit Zustimmung der Beklagten eingelegte Sprungrevision der Klägerin, mit der sie ihr erstinstanzliches Begehren weiterverfolgt.
- 4 Während des Revisionsverfahrens hat der Bundesgesetzgeber das Sechste Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 31. Juli 2010 (BGBl I S. 1048) erlassen. Durch diese Novellierung sind § 67 FFG - betreffend die Filmabgabe der Fernsehveranstalter und sonstige Zuwendungen - und § 67b FFG - betreffend die Verwendung der Filmabgabe der Fernsehveranstalter - neu gefasst worden. Die Übergangsregelung des § 73 Abs. 7 FFG 2010 bestimmt grundsätzlich die Geltung der §§ 67 und 67b FFG 2010 mit Wirkung vom 1. Januar 2004.
- 5 Zur Begründung ihrer Revision macht die Klägerin geltend: Das angefochtene Urteil verletze revisibles Recht. Das FFG verstoße gegen den aus Art. 3 Abs. 1 GG ableitbaren Grundsatz der Abgabengleichheit und Abgabengerechtigkeit, weil die Fernsehveranstalter anders als die Kinobetreiber ihren Beitrag zur Finanzierung der beklagten Filmförderungsanstalt auf vertraglicher Grundlage und ohne gesetzliche Vorgaben zur Höhe der Abgabe erbringen könnten. Die sich hieraus ergebende Verfassungswidrigkeit des Filmförderungsgesetzes 2004 sei durch das Filmförderungsgesetz 2010 nicht rückwirkend für den hier in Rede stehenden Veranlagungszeitraum 2004 beseitigt worden. Zwar habe der

Gesetzgeber das Filmförderungsgesetz 2010 rückwirkend zum 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt. Damit habe er jedoch eine hier verfassungsrechtlich unzulässige echte Rückwirkung angeordnet. Unabhängig davon sei das Filmförderungsgesetz 2010 jedenfalls auf ihren Fall nicht anwendbar. Nach den Übergangsvorschriften des § 73 Abs. 1 und 2 FFG 2010 sei ihr Anspruch auf Aufhebung der streitigen Bescheide nach dem bisher geltenden Recht abzuwickeln. Davon abgesehen stelle auch das Filmförderungsgesetz 2010 die Belastungsgleichheit zwischen den Kinobetreibern, der Videowirtschaft und den Fernsehveranstaltern nicht her. Der Gesetzgeber habe nicht die unterschiedliche Leistungsfähigkeit dieser in Anspruch genommenen Gruppen ermittelt und hieran anknüpfend deren jeweilige Abgabepflicht geregelt. Der Gesetzgeber habe ferner unter Verstoß gegen den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit unterschiedliche Anknüpfungspunkte für die Filmabgabe gewählt, bei den Kinobetreibern und der Videowirtschaft den Film mit einer Laufzeit von mehr als 58 Minuten, bei den Fernsehveranstaltern den Kinofilm. Die Fernsehveranstalter würden zudem dadurch begünstigt, dass sie ihre Abgabe zum Teil durch sogenannte Medialeistungen erbringen könnten, während dies den Kinobetreibern verwehrt sei, obwohl sie vergleichbare Leistungen erbrächten. Im Übrigen fehle dem Bund die Gesetzgebungskompetenz. Zu Unrecht leite er sie aus dem Recht der Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ab. Die Förderung nach dem Filmförderungsgesetz habe den Hauptzweck nicht in der Förderung der Wirtschaft, sondern in der Förderung der Kultur. Die Filmabgabe sei mit den Vorgaben unvereinbar, die das Finanzverfassungsrecht an eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion stelle. Die Abgabepflichtigen bildeten keine homogene Gruppe. Es fehle an der Vollständigkeit der Gruppe. Neben den Filmverwertern, die der Gesetzgeber mit der Sonderabgabe belegt habe, gebe es weitere Unternehmen, deren Grundlage ebenfalls die Verwertung von Dritten produzierter Filme sei und die deshalb ebenso auf die kontinuierliche Versorgung mit neuen Filmen aus deutscher Produktion angewiesen seien. Dazu gehörten insbesondere die Filmexporteure. Ferner fehle es an der besonderen Finanzierungsverantwortung der in Anspruch genommenen Gruppe. Sie erfordere einen evidenten Gruppennutzen. Daran fehle es, weil die beklagte Filmförderungsanstalt ganz überwiegend Filme fördere, die für das Publikum uninteressant seien und mit denen sich des-

halb im Kino keine Umsätze erzielen ließen. Filme aus deutscher Produktion könnten ohne weiteres durch ausländische Filme ersetzt werden.

6 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 20. September 2007 zu ändern und die Bescheide der Beklagten vom 30. August 2004 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 9. November 2004 aufzuheben.

7 Die Beklagte beantragt,

die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 20. September 2007 zurückzuweisen.

8 Sie verteidigt das angefochtene Urteil. Zur Begründung führt sie aus, § 67 FFG 2010 enthalte nunmehr die Kriterien für die Berechnung der Filmabgabe der Fernsehveranstalter und stelle bei der Veranlagung zur Abgabe die Belastungsgleichheit auch zwischen den Filmtheatern und der Videowirtschaft her. Das Änderungsgesetz wirke rückwirkend. Dies sei aber zulässig, weil die allein in ihren Grundrechten betroffenen Fernsehveranstalter durch die Regelungen nicht verletzt würden. Für die Belastungsgerechtigkeit wichtig sei, dass 25,5 % der Abgaben der Kinos für die Kinoförderung verwendet würden und damit unmittelbar dieser Zahlergruppe zugutekomme. Für die Jahre 2004 bis 2008 habe die Bundesregierung eine Abgabepflicht für die öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehveranstalter in Höhe von insgesamt ca. 60 Mio. € als Barleistung plus ca. 30 Mio. € als Medialeistungen ermittelt. Für das Jahr 2009 müssten die öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehveranstalter - einschließlich Pay-TV - sowie die als Zahlungspflichtige neu hinzugekommenen Programmvermarkter eine Abgabe in Höhe von etwas weniger als 13 Mio. € als Geldleistung sowie etwas mehr als 6 Mio. € als Medialeistungen erbringen. Tatsächlich hätten die öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehveranstalter in den Jahren 2004 bis 2008 jedoch Barleistungen von mehr als 80 Mio. € sowie Medialeistungen im Wert von 35 Mio. € erbracht. Für das Jahr 2009 beliefen sich die Barleistungen von Seiten der Fernsehveranstalter und Programmvermarkter auf mehr als 16 Mio. €. Hinzu kämen 11,5 Mio. € als Medialeistungen.

- 9 Der Vertreter des Bundesinteresses hält die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das FFG für gegeben. Dies betreffe die Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG - die Förderung der Filmwirtschaft sei Teil der Entwicklung des eigenständigen Wirtschaftsfelds der Kultur- und Kreativwirtschaft - ebenso wie seine Inanspruchnahme gemäß § 72 Abs. 2 GG zur Wahrung der Wirtschaftseinheit. Die Novelle des FFG 2010 trage auch Bedenken wegen der Belastungsgerechtigkeit Rechnung.

II

- 10 Die Sprungrevision der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin ist zulässig, aber unbegründet.
- 11 Das Verwaltungsgericht hat die Klage im Ergebnis ohne Verstoß gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) abgewiesen. Der Bescheid der Beklagten über die Heranziehung der Klägerin zur Filmabgabe ist auf der Grundlage der nunmehr geltenden Fassung des Filmförderungsgesetzes rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 VwGO). Rechtsgrundlage des Bescheides ist § 66 des Filmförderungsgesetzes (FFG) in der seit 1. Januar 2004 geltenden Fassung des Vierten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 22. Dezember 2003 (Filmförderungsgesetz 2004 - FFG 2004 - BGBl I S. 2771) i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung des Filmförderungsgesetzes vom 24. August 2004 (BGBl I S. 2277); die Neuregelungen durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 31. Juli 2010 (Filmförderungsgesetz 2010 - FFG 2010 - BGBl I S. 1048) betreffen nicht die Fassung von § 66 FFG.
- 12 Wer entgeltliche Vorführungen von Filmen mit einer Laufzeit von mehr als 58 Minuten veranstaltet, hat nach § 66 FFG für jede Spielstelle vom Nettoumsatz aus dem Verkauf von Eintrittskarten eine Filmabgabe zu entrichten, wenn dieser je Spielstelle im Jahr 75 000 € übersteigt. Zutreffend gehen die Beteiligten davon aus, dass die Tatbestandsvoraussetzungen des § 66 FFG erfüllt sind.

- 13 Die Vorschrift ist mit Verfassungsrecht vereinbar. Die Erhebung der Filmabgabe in der für den vorliegenden Rechtsstreit maßgeblichen Fassung des Filmförderungsgesetzes (1.) begegnet im Hinblick auf die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (2.) und die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, unter denen der Bund eine Sonderabgabe erheben darf (3.), keinen durchgreifenden Bedenken. Die Abgabenregelung in §§ 66, 66a und 67 Abs. 1 und 2 FFG 2010 wahrt darüber hinaus nunmehr die verfassungsrechtlich geforderte Belastungsgleichheit zwischen den Abgabepflichtigen (4.). Der Gesetzgeber durfte § 67 FFG 2010 rückwirkend für den hier in Rede stehenden Veranlagungszeitraum in Kraft setzen (5.) Ein strukturelles Vollzugsdefizit ist dadurch nicht entstanden (6.).
- 14 1. Entscheidungserheblicher Maßstab für die revisionsgerichtliche Beurteilung ist die Rechtslage, die auch die Vorinstanz zu berücksichtigen hätte, wenn sie nunmehr anstelle des Revisionsgerichts entschiede (vgl. z.B. Urteil vom 9. Juni 2010 - BVerwG 6 C 5.09 - NJW 2011, 405 Rn. 23; Eichberger, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 137 Rn. 95 m.w.N.). Materiellrechtlich kommt es vorliegend auf die Rechtslage an, die zum Zeitpunkt der umstrittenen Veranlagung, mithin im Jahr 2004 bestand. Das Filmförderungsgesetz 2010 hat im Wesentlichen § 67 FFG - betreffend die Filmabgabe der Fernsehveranstalter - und § 67b FFG - betreffend die Verwendung der Filmabgabe der Fernsehveranstalter - neu gefasst. Durch § 73 Abs. 7 Satz 1 FFG 2010 wird die Neufassung des § 67 FFG 2010 rückwirkend zum 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt. Auf die Vereinbarkeit dieser Gesetzesfassung mit höherrangigem Recht kommt es daher entscheidungserheblich an. Die im Vorlagebeschluss des Senats vom 25. Februar 2009 (BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9) noch aufgeworfene Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der §§ 66, 66a und 67 Abs. 1 und 2 FFG 2004 stellt sich daher jetzt nicht mehr.
- 15 2. Der Bund besitzt die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass des Filmförderungsgesetzes sowie den hierzu ergangenen Änderungsgesetzen (a)) und konnte sie auch in Anspruch nehmen (b)).

- 16 a) Das „Recht der Wirtschaft“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG deckt die gesetzgeberische Befugnis zur Regelung der Filmförderungstätigkeit der Beklagten ebenso wie diejenige zur Erhebung der Filmabgabe (aa)). Das Filmförderungsgesetz 2004 erfüllt ebenso wie das Filmförderungsgesetz 2010 die Anforderungen an das „Recht der Wirtschaft“ (bb)). Der Einordnung der Filmförderung nach nationalem Verfassungsrecht als Wirtschaftsförderung steht nicht die Bewertung des Sachverhalts durch die Europäische Kommission als „Beihilfe zur Förderung der Kultur“ entgegen (cc)).
- 17 aa) Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG besteht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Wirtschaft. Der Begriff „Recht der Wirtschaft“ ist in einem weiten Sinn zu verstehen und umfasst nicht nur Vorschriften, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verbreitung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, sondern auch alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen (vgl. Urteil vom 21. April 2004 - BVerwG 6 C 20.03 - BVerwGE 120, 311 <314> = Buchholz 451.622 EAG Nr. 1 S. 3). Die Einordnung eines Gesetzes in diesen Zuständigkeitsbereich hängt davon ab, welchen Zweck es aufgrund objektiver Auslegung seiner Normen verfolgt (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 17 unter Hinweis auf das Urteil vom 8. Februar 1974 - BVerwG 7 C 40.72 - BVerwGE 45, 1 <2 ff.> = Buchholz 451.551 FFG Nr. 1 S. 2 ff.).
- 18 Der Kompetenztitel nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG deckt nicht nur die im Filmförderungsgesetz 2004 geregelte Förderungstätigkeit der beklagten Filmförderungsanstalt, sondern auch die dort vorgesehene Erhebung der Filmabgabe. Bei der Filmabgabe handelt es sich weder um eine Steuer noch um eine sogenannte Vorzugslast (Gebühr, Beitrag), sondern um eine sogenannte Sonderabgabe, die der Finanzierung der Förderungstätigkeit der Filmförderungsanstalt dient (Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion). Die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer derartigen Abgabe folgt als Annexkompetenz aus der jeweiligen Sachzuständigkeit, hier derjenigen aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Be-

schluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 21 unter Hinweis auf BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980 - 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 <309>; BVerwG, Urteil vom 21. April 2004 a.a.O. S. 313 f. bzw. S. 2 m.w.N.).

- 19 bb) Die Anwendung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG wird nicht dadurch von vornherein ausgeschlossen, dass Gegenstand der Förderung ein Kulturgut ist. Dies zwingt nicht dazu, die Filmförderung einem im Kompetenzkatalog des Grundgesetzes nicht enthaltenen Tatbestand wie etwa dem „Recht der Kulturwirtschaft“ oder dem „Kulturrecht“ zuzuweisen und hierfür dann eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder anzunehmen. Eine Trennung zwischen Kunst- und Kommerzfilm ist nicht möglich. Filme sind Waren, deren Funktion die Vermittlung von Kultur ist. Damit fällt die Filmwirtschaft in den Bereich der Kulturindustrie. Sowohl der Begriff der Filmwirtschaft als auch der Begriff der Kulturindustrie beinhaltet eine Symbiose von Wirtschaft und Kultur und damit die Verquickung wirtschafts- und kulturentlicher Rahmenbedingungen (von Have/Harris in ZUM 2009, 470, 476). Das Produkt Film kann danach einer unterschiedlichen Betrachtung unterzogen werden und ist somit auch der unterschiedlichen gesetzgeberischen Befassung zugänglich. Es kann kulturell als reines Produkt der Kunst oder Unterhaltung gesehen werden und insofern von Maßnahmen der für Kulturrecht zuständigen legislativen und administrativen Stellen betroffen sein. Es kann aber auch als Wirtschaftsgut verstanden und daher den Regeln der Erzeugung, Herstellung und Verbreitung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs unterliegen. Dafür besitzt der Bund die Gesetzgebungskompetenz, ohne sich im Widerspruch zur kulturellen Eigenschaft von Filmen und den damit verbundenen anderweitigen Zuständigkeiten zu befinden. Für die Kompetenzerhaltung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG kommt es dabei nur darauf an, ob der Hauptzweck des Gesetzes „Recht der Wirtschaft“ ist. Ohne Bedeutung ist hingegen, ob mit dem Gesetz auch Nebenzwecke verfolgt werden, die der Gesetzgebungskompetenz des Bundes entzogen wären.
- 20 Die Bestimmungen der Filmförderungsgesetze 2004 und 2010 belegen, dass ihnen primär wirtschaftliche Zielsetzungen zugrunde liegen. Das ergibt sich hinreichend deutlich bereits aus der - weiterhin geltenden - grundlegenden Rege-

lung in § 1 Abs. 1 Satz 1 FFG 2004, wonach die beklagte Filmförderungsanstalt die Struktur der deutschen Filmwirtschaft und die kreativ-künstlerische Qualität des deutschen Films als Voraussetzung für seinen Erfolg im Inland und im Ausland fördert. Das Qualitätsmerkmal hat somit nach der Entscheidung des Gesetzgebers eine dienende Bedeutung, und zwar in Bezug auf den wirtschaftlichen Erfolg des deutschen Films, auf den es dem Gesetzgeber nach seiner Grundaussage, die Struktur der deutschen Filmwirtschaft fördern zu wollen, in erster Linie ankommt. In diesem Licht sind alle folgenden Einzelvorschriften zu verstehen, vor allem diejenigen, welche die nach § 2 Abs. 3, § 14 ff., § 68a FFG 2004 im Vordergrund stehende Gewährung von Förderungshilfen betreffen. Das gilt insbesondere für die generellen und speziellen Qualitätsanforderungen bei der Filmproduktionsförderung (§ 19 Satz 2, § 32 Abs. 1 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1 FFG 2004). In diesem Sinne ist auch bei der von Preisen und Festivalerfolgen abhängigen Referenzfilmförderung der wirtschaftliche Erfolg dominierend: Zwar führt die Prämierung eines Films dazu, dass die für die Förderung notwendige Mindestzuschauerzahl deutlich reduziert wird (§ 22 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 Satz 3 und 4 FFG 2004). Für die Höhe der Förderung bildet aber in jedem Fall der Zuschauererfolg gemeinsam mit der Prämierung die ausschlaggebende Messgröße (§ 22 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 und 6, Abs. 6 FFG 2004); dabei steht die Prämierung insofern in einem Zusammenhang mit dem Zuschauererfolg, als prämierte Filme wegen der Werbewirkung der Prämierung (vgl. § 22 Abs. 3 Satz 4 FFG 2004) häufig auch bei den Zuschauern erfolgreich sind. Dass die im Rahmen der Mittelverwendung ebenfalls nicht unerhebliche Absatz- und Abspielförderung (§§ 53 ff., 56 ff. FFG 2004) vorwiegend wirtschaftlichen Zwecken dient, liegt ohnehin auf der Hand (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 18).

- 21 Zwar ist nicht zu verkennen, dass der Gesetzgeber mit dem Erlass des Filmförderungsgesetzes 2004 die Bedeutung der Qualität des deutschen Films - namentlich seiner „kreativ-künstlerischen“ Qualität - für die Filmförderung gegenüber dem früheren Rechtszustand erheblich verstärkt hat; dies lässt darauf schließen, dass es ihm bei der Novellierung des Gesetzes auch um die Erhöhung der Qualität um ihrer selbst willen ging, weil er den Film nicht nur als ein

Wirtschafts-, sondern auch als ein Kulturgut ansah (vgl. BTDrucks 15/1506 S. 18: „Kulturwirtschaftsgut“; S. 19: „... auch kulturelle Ziele verfolgt“). Doch tritt die kulturelle Motivation des Gesetzgebers hinter dem im Wege der objektiven Auslegung zu erschließenden Hauptzweck des Gesetzes, der es als ein Wirtschaftsförderungsgesetz kennzeichnet, zurück und ist daher für seine kompetenzielle Einordnung nicht bestimmend (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 19).

- 22 An der bereits mit dem Filmförderungsgesetz 2004 verfolgten Regelungsabsicht hat der Gesetzgeber auch im Filmförderungsgesetz 2010 festgehalten. Nach der Gesetzesbegründung dient das Filmförderungsgesetz dem kulturwirtschaftlichen Ziel, die Filmwirtschaft in Deutschland strukturell zu stärken, die Qualität des deutschen Kinofilms zu verbessern und dadurch seinen Erfolg im Inland und im Ausland zu steigern (BTDrucks 17/1292 S. 7).
- 23 Das Filmförderungsgesetz 2010 sieht zwar zusätzlich zu den - bereits im FFG 2004 vorhanden gewesenen - Kriterien bezüglich Herstellereigenschaft, Regisseur und Sprachfassung deutlich strengere Voraussetzungen für eine Förderung von Filmproduktionen vor, die sich in der Einführung sogenannter kultureller Kriterien niederschlagen. Diese müssen erfüllt sein, damit Förderhilfen gewährt werden. § 15 Abs. 1 Nr. 5 FFG verlangt, dass der Film kulturelle, historische oder gesellschaftliche Fragen zum Thema hat, und schafft damit erstmals ausschließlich kulturell motivierte inhaltliche Kriterien als Eingangsvoraussetzung für eine Förderung. Zusätzlich ist - ähnlich dem Deutschen Filmförderfonds (DFFF) - ein kultureller Test mit Hilfe eines Kriterienkatalogs in § 15 Abs. 1 Nr. 6 FFG 2010 eingeführt worden. Demnach müssen zusätzlich zu der Eingangsvoraussetzung des § 15 Abs. 1 Nr. 5 FFG mindestens drei der dort aufgezählten acht Kriterien erfüllt sein. Damit soll den europarechtlichen Vorgaben aus Art. 87 EGV genügt werden (von Have/Harris in ZUM 2009, 470, 474). Die Einführung der kulturellen Kriterien verschärft die Bedingungen, aber verändert nicht die ökonomische Zwecksetzung des Gesetzes. Sie stellen lediglich einen kulturellen Vortest dar, dessen Bestehen für die Erlangung von Förderungsmitteln Grundvoraussetzung ist, jedoch allein nicht ausreicht

(von Have/Harris, ZUM 2009, 470, 477 ff.; im Ergebnis ebenso Pres, DÖV 2009, 155).

- 24 Eine vorrangig kulturpolitische Absicht des Gesetzgebers lässt sich entgegen der Auffassung der Klägerin nicht daraus herleiten, dass der Gesetzgeber sich zwar nachdrücklich um die Erhaltung der deutschen Filmwirtschaft bemühe, anderen schwachen industriellen Branchen, wie z.B. der Textilindustrie, aber nicht geholfen habe. Ebenso unbehelflich ist ihr Hinweis auf den ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 v.H. für Kinobesuche, der ebenfalls nur kulturpolitisch zu erklären sei. Der abgesenkte Umsatzsteuersatz kann ebenso sozialpolitisch gedeutet werden, als Absenkung der Schwelle für finanzschwache Bevölkerungskreise. Welche wirtschaftlichen Branchen der Gesetzgeber durch finanzielle Zuwendungen erhält und welche nicht, unterliegt seiner jeweils autonomen Entscheidung und fügt sich nicht zwingend in allgemeine Deutungsschemata.
- 25 cc) Die Herleitung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus dem Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG steht nicht im Widerspruch dazu, dass die Europäische Kommission die Filmförderung des Bundes nach Art. 87 Abs. 3 Buchst. d EG als Beihilfe zur Förderung der Kultur genehmigt hat (Kommissionsbeschluss vom 15. Oktober 2003, Hinweis und Internet-Fundstelle in ABI Nr. C 295 S. 15). Die Bewertung des Filmförderungsgesetzes 2004 unter dem Gesichtspunkt des Verbots von Beihilfen nach Art. 87 Abs. 1 EG steht in einem grundlegend anderen Sach- und Regelungszusammenhang als seine Einordnung in das System der Zuständigkeiten von Bund und Ländern nach Art. 30, 70 ff. GG. Daher ist es nicht ausgeschlossen, dass eine Filmförderung, die primär wirtschaftlichen und daneben kulturellen Zwecken dient, gemeinschaftsrechtlich als Förderung von Kultur von dem generellen Beihilfeverbot ausgenommen wird. Auf die Frage, ob die Europäische Kommission in der Begründung ihrer Genehmigungsentscheidung die nationalen Förderungszwecke in jeder Hinsicht richtig beschrieben hat, kommt es nicht an. Im Übrigen sind die Kompetenztatbestände nach dem Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften und dem Grundgesetz nicht aufeinander abgestimmt. Der Kommission kommt keine Befugnis zur verbindlichen Auslegung deutscher Verfassungs-

kompetenzregeln zu. Jeder Kompetenzträger muss vielmehr über die Auslegung seines Rechts selbst entscheiden und indiziert mit seinem Rechtsverständnis nicht die Auslegung der zu einem anderen Rechtskreis gehörenden Norm.

- 26 b) Der Bund durfte zum Erlass des Vierten und Sechsten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes von seiner Befugnis zur konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Gebrauch machen, denn er durfte ihren Erlass gemäß Art. 72 Abs. 2 GG für erforderlich halten (aa)). Davon abgesehen lägen aber auch die Voraussetzungen der übergangsrechtlichen Änderungskompetenz des Bundes aus Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG vor (bb)).
- 27 aa) Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund waren beim Erlass des Filmförderungsgesetzes 2004 erfüllt. Diese Voraussetzungen waren zwar zuvor durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994, BGBl I S. 3146, mit Wirkung vom 15. November 1994 verschärft worden. Während nach Art. 72 Abs. 2 GG a.F. die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Wesentlichen an ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung geknüpft war, über dessen Vorliegen in erster Linie der Bundesgesetzgeber selbst zu entscheiden hatte (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01 - BVerfGE 106, 62 <136> m.w.N.; Beschluss vom 22. April 1953 - 1 BvL 18/52 - BVerfGE 2, 213 <224 f.>), verlangt Art. 72 Abs. 2 GG n.F., dass das Gesetz zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Das Filmförderungsgesetz bestand bereits am 15. November 1994 - damals in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Januar 1993, BGBl I S. 66 - und genügte bis zu diesem Zeitpunkt den Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG a.F.
- 28 Das Filmförderungsgesetz genügt auch in den Fassungen, die es durch das Dritte Änderungsgesetz vom 6. August 1998, BGBl I S. 2046, und das Vierte Änderungsgesetz vom 22. Dezember 2003, BGBl I S. 2771, erhalten hat, die-

sen verschärften Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG n.F., und zwar unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftseinheit.

- 29 Ob die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen, unterliegt nicht einer bloßen Vertretbarkeitskontrolle. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG dürfen nicht allein am Gesetzesziel überprüft werden, vielmehr muss die Kompetenz auch nach den tatsächlichen Auswirkungen des Gesetzes, soweit sie erkennbar und vorab abschätzbar sind, beurteilt werden. Hierbei genügt es, wenn mit Hilfe des Gesetzes der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Bei der Beurteilung, ob die Rechtfertigungsgründe nach Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen, steht dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu. Dieser Entscheidungsraum des Gesetzgebers, der sachbereichsbezogen im Wege einer Gesamtbetrachtung zu ermitteln ist, kann verfassungsgerichtlich auf seine methodischen Grundlagen und seine Schlüssigkeit hin überprüft werden. Der Bund hat kein Recht zur Gesetzgebung, wenn landesrechtliche Regelungen zum Schutz der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten gesamtstaatlichen Rechtsgüter ausreichen; dabei genügt allerdings nicht jede theoretische Handlungsmöglichkeit der Länder, gleich lautende Ländergesetze zu erlassen. Sinn der föderalen Verfassungssystematik ist es, den Ländern eigenständige Kompetenzräume für partikular-differenzierte Regelungen zu eröffnen. Die Gesichtspunkte der Wahrung der Rechts- und der Wirtschaftseinheit können sich überschneiden, weisen aber unterschiedliche Schwerpunkte auf. Während die Wahrung der Rechtseinheit in erster Linie auf die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen zielt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann, geht es bei der Wahrung der Wirtschaftseinheit im Schwerpunkt darum, Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet zu beseitigen (BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2010 - 2 BvR 2185/04, 2189/04 - BVerfGE 125, 141).
- 30 Entgegen der Ansicht der Klägerin sind diese Voraussetzungen nicht erst dann erfüllt, wenn ohne eine bundeseinheitliche Regelung die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik Deutschland insgesamt gefährdet wäre. Vielmehr kann der Bundesgesetzgeber auch dann von seiner Kompetenz aus

Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Gebrauch machen, wenn er eine Regelung nur für einen bestimmten Wirtschaftssektor treffen will, ohne dass dieser Wirtschaftssektor für die Funktionsfähigkeit der Gesamtwirtschaft von Bedeutung sein müsste. Es kommt nur darauf an, dass die Wirtschaftseinheit auf diesem zu regelnden Sektor aus den mit dem Gesetz verfolgten gesamtstaatlichen Interessen bundesgesetzlicher Regelung bedarf.

- 31 Nach der Begründung des Entwurfs zum Filmförderungsgesetz 2004 waren drei Gründe für die Inanspruchnahme des Kompetenztitels aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG maßgeblich: eine von Standorteffekten unabhängige Filmförderung, kultur- und medienpolitische Gesichtspunkte des Bundes einschließlich des Aspekts der auswärtigen Kulturpolitik sowie die effektive Unterstützung des Filmschaffens in Deutschland und der Verbreitung des deutschen Films im In- und Ausland (BTDrucks 15/1506 S. 19). Daran ändert der Umstand nichts, dass auch die Länder den deutschen Kinofilm mit erheblichen Mitteln fördern (BTDrucks 15/1506 S. 18). Bei einem Wegfall der standortunabhängigen Förderung des Bundes steht ein gleichwertiger Ersatz auf der Länderebene nicht zur Verfügung (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 22 f.). Dass standortunabhängige Maßnahmen zur Verbesserung der Struktur der deutschen Filmwirtschaft erforderlich sind (aaa)) und Filmförderung allein auf Länderebene nicht in dem erforderlichen Maße realisierbar ist (bbb)), sind Erwägungen, aus denen ausweislich der Gesetzesmaterialien auch der Gesetzgeber des Filmförderungsgesetzes 2010 zur Wahrung der Wirtschaftseinheit eine bundesgesetzliche Regelung für notwendig erachtet hat (BTDrucks 17/1292 S. 7). Diese Zielvorgaben lassen sich nach der insoweit nicht zu beanstandenden Einschätzung des Gesetzgebers ohne eine bundeseinheitliche Regelung nicht oder nicht hinlänglich verwirklichen.
- 32 aaa) Für die Erhaltung und Weiterentwicklung der Funktionsfähigkeit eines umfassenden Produktions- und Auswertungsraums für Kinofilme ist danach eine Filmförderung erforderlich, die von partikularen Standortinteressen unabhängig ist. Sie trägt entscheidend dazu bei, dass Filmproduktionen in allen Teilen Deutschlands durchgeführt werden, ein flächendeckendes Angebot an Abspiel-

stätten erhalten wird und eine effiziente Auswertung durch Fördermaßnahmen von Verleih und Vertrieb im gesamten Bundesgebiet gewährleistet ist (BTDrucks 17/1292 S. 7).

- 33 Während es wesentliche Aufgabe der Beklagten ist, standortunabhängige Maßnahmen zur Verbesserung der Struktur der deutschen Filmwirtschaft durchzuführen und damit die gesamtwirtschaftlichen Belange der Filmwirtschaft in Deutschland zu unterstützen, dienen die Förderungen der Länder in erster Linie Standortinteressen. Sie sollen die Attraktivität einzelner Länder als Medienstandort steigern, die dort jeweils ansässige Filmwirtschaft stärken und Arbeitsplätze in der jeweiligen Region sichern. Entsprechend wird die Förderung eines Films an die Erzielung bestimmter Regionaleffekte geknüpft, die in aller Regel auch den konkreten Produktionsstandort determinieren. Zwar zeitigen auch diese Förderungen positive Effekte für die Entwicklung der Filmproduktionslandschaft, allerdings ist nur eine von Regionaleffekten unabhängige Filmförderung auf Bundesebene geeignet, die Wirtschaftseinheit zu wahren und eine Konzentration auf die finanzstarken klassischen Standorte zu vermeiden. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass der gleiche Effekt durch gleichlautende Landesgesetze erreicht werden könne und daher eine bundesgesetzliche Regelung nicht erforderlich sei. Abgesehen davon, dass eine solche Länderregelung gerade wegen der unterschiedlichen Standortinteressen nicht zu erwarten ist, soll durch die Einschränkung legislatorischer Befugnisse des Bundes durch Art. 72 Abs. 2 GG nicht die Möglichkeit zur Vereinbarung bundeseinheitlichen Landesrechts geschützt werden, sondern der Spielraum des Landesgesetzgebers überhaupt. Die Nutzung dieses Spielraums zeitigt aber gerade nicht die Effekte, die zu einer Wahrung der Wirtschaftseinheit führen (BTDrucks 17/1292 S. 7).
- 34 bbb) Auch dem Umfang nach wäre eine Filmförderung allein auf Länderebene nicht in dem erforderlichen Maß realisierbar. Die Filmförderung nach dem Filmförderungsgesetz basiert auf einer Sonderabgabe. Die Filmförderungen auf Länderebene sind hingegen durch Steuern oder durch einen Teil der für die Landesmedienanstalten zur Verfügung stehenden Rundfunkgebühren finanziert. Eine erhebliche Erhöhung der Filmförderung durch die Länder auf diesem

Weg erscheint nicht realistisch. Ein auf Sonderabgaben gegründetes System, das auch nur zu annähernd gleichen Ergebnissen wie das Filmförderungsge-
setz führen würde, ist auf Länderebene hingegen nicht vorstellbar. Insbesonde-
re auf den Auswertungsebenen der Videoprogrammanbieter und Fernsehver-
anstalter haben in vielen Bundesländern allenfalls einzelne Unternehmen ihren
Sitz. Ein Mittelaufkommen in der notwendigen Höhe lässt sich aber durch die
Heranziehung weniger Unternehmen nicht erzielen. Zudem wäre so kaum der
Gefahr zu begegnen, dass eine Regelung der Abgabe auf Länderebene zu er-
heblichen Disproportionalitäten und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den
Abgabepflichtigen in verschiedenen Bundesländern führen, die dem Ziel der
Wirtschaftseinheit gerade entgegenwirken würden. Darüber hinaus bürgt allein
eine bundesgesetzliche Regelung dafür, dass wichtige Förderbereiche, die ei-
nen bundesweiten Charakter haben, angemessen ausgestattet werden. Dazu
gehört insbesondere die Absatzförderung im Bereich des Verleihs und der Vi-
deowirtschaft. Kinofilme werden in aller Regel bundesweit herausgebracht und
bedürfen daher auch einer bundesweiten Verleih- und Absatzförderung
(BTDrucks 17/1292 S. 7).

- 35 bb) Lägen die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht vor, könnte der
Bund jedenfalls die übergangsrechtliche Änderungskompetenz aus Art. 125a
Abs. 2 Satz 1 GG in Anspruch nehmen. Danach gilt Recht, das aufgrund des
Art. 72 Abs. 2 GG in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlas-
sen worden ist, als Bundesrecht fort. Durch Bundesgesetz kann bestimmt wer-
den, dass es durch Landesrecht ersetzt werden kann (Art. 125a Abs. 2 Satz 2
GG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom
9. Juni 2004 - 1 BvR 636/02 - BVerfGE 111, 10 <29 ff.>) sichert Art. 125a
Abs. 2 GG nicht nur den Fortbestand des bisherigen Rechts, sondern ermög-
licht dem Bund darüber hinaus auch Änderungen des fortgeltenden Rechts. Die
Änderungskompetenz des Bundes ist, sofern die Voraussetzungen des Art. 72
Abs. 2 GG n.F. nicht gegeben sind, allerdings eng auszulegen und an die Bei-
behaltung der wesentlichen Elemente der in dem fortgeltenden Bundesgesetz
enthaltenen Regelung geknüpft. Diese darf vom Bundesgesetzgeber lediglich
modifiziert werden. Zu einer grundlegenden Neukonzeption sind dagegen nur
die Länder befugt, jedoch erst nach einer Freigabe durch Bundesgesetz (Be-

schluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 24).

- 36 Der Bund hat sich mit dem Erlass des Dritten und des Vierten Änderungsgesetzes zum Filmförderungsgesetz in dem so abgesteckten Rahmen seiner Übergangsrechtlichen Änderungskompetenz gehalten. Die damit bewirkten Änderungen des Gesetzes sind zwar im Detail umfangreich, stellen sich aber gleichwohl nur als Modifikationen unter Beibehaltung der Grundkonzeption der Filmförderung dar. Daran ändert der Umstand nichts, dass das Gesetz in der Fassung des Dritten Änderungsgesetzes die Erhebung der Filmabgabe auf fünf Jahre befristete, sodass sich das Vierte Änderungsgesetz insoweit als ein Verlängerungsgesetz darstellt (§ 75 Abs. 1 FFG 2004). Zwar hat das Bundesverfassungsgericht zum Erlass eines Verlängerungsgesetzes in anderem Zusammenhang ausgeführt, dass dieser dem Erlass eines neuen Gesetzes mit dem Inhalt des befristeten Gesetzes gleichkomme (BVerfG, Beschluss vom 12. November 1958 - 2 BvL 4/56 u.a. - BVerfGE 8, 274 <290 f., 295>). Diese Sichtweise ist jedoch bei Anwendung der Fortgeltungsregel des Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG nicht sachgerecht, weil es danach allein auf die inhaltliche Kontinuität der bereits vor dem 15. November 1994 bestehenden gesetzlichen Konzeption ankommt. Die Fünfjahresfrist für die Erhebung der Filmabgabe hatte ersichtlich den Zweck, die verfassungsrechtlich in gewissen Abständen gebotene (BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980 a.a.O. S. 308) Überprüfung des Fortbestands der Voraussetzungen für die Erhebung der Abgabe zu ermöglichen, und trug damit gerade dem Kontinuitätsgedanken in Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG Rechnung: Die weitere Erhebung der Abgabe lag nahe, wenn die bei ihrer Einführung bestehende Sach- und Rechtslage im Wesentlichen unverändert fortbestand; andernfalls wäre die Geltung der betreffenden Vorschriften nicht verlängert worden (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 25).
- 37 Unter Zugrundelegung dieser Überlegungen ist davon auszugehen, dass sich auch die durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes bewirkten Änderungen, deren wesentlicher materieller Gehalt in der Neufassung des § 67 FFG 2010 liegt, innerhalb der Änderungskompetenz des

Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG halten. In der ausdrücklichen Unterwerfung der Fernsehveranstalter und Programmvermarkter unter die gesetzliche Abgabepflicht, die mit der Einführung eines besonderen Abgabemaßstabs einhergeht, ist keine grundlegende Neukonzeption der Filmförderung zu erblicken. Schon nach bisherigem Recht waren die Fernsehveranstalter und die ihnen gleichgestellten Anbieter im Sinne von § 67 Abs. 2 FFG 2004 neben den Unternehmen der Kino- und Videowirtschaft in die Finanzierungsverantwortung für die Tätigkeit der Filmförderungsanstalt einbezogen. Das ergab sich aus § 67 Abs. 1 und 2 FFG 2004, der auf der gesetzgeberischen Vorstellung beruhte, dass sich die Fernsehveranstalter durch mit der Filmförderungsanstalt vereinbarte Beiträge und sonstige Leistungen angemessen an der Finanzierung der Filmförderung des Bundes beteiligen würden. Die Vorschrift war verfassungskonform im Sinne eines Kontrahierungszwangs auszulegen (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 46). Die somit schon nach dem Filmförderungsgesetz 2004 dem Grunde nach gesetzlich festgeschriebene Finanzierungspflicht der Fernsehveranstalter ist durch § 67 FFG 2010 - unter (bloßer) „Klarstellung“, dass keine freiwilligen Leistungen in Rede stehen (BTDrucks 17/1292 S. 8) - nur im Hinblick auf die Höhe dieser Kostenbeteiligung normativ näher ausgestaltet worden. Darin ist umso weniger eine konzeptionelle Zäsur in der Gesetzesentwicklung und umso mehr eine nach Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG erlaubte Fortschreibung des weiter geltenden Bundesrechts zu sehen, als in § 67 Abs. 5 Satz 2 und 3 FFG 2010 an dem Grundsatz festgehalten wird, dass die konkrete Höhe der Filmabgabe, etwaige darüber hinausgehende Zahlungen sowie die Einzelheiten der Leistungserbringung durch Abkommen mit der Filmförderungsanstalt, also vertraglich, geregelt werden.

- 38 3. Auch in materieller Hinsicht bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Abgabenregelung in §§ 66, 66a und 67 Abs. 1 und 2 FFG 2010. Die Erhebung der Filmabgabe nach dem Filmförderungsgesetz ist mit den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Anforderungen an die Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion vereinbar.

- 39 Das Bundesverfassungsgericht unterwirft Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion in ständiger Rechtsprechung (beispielsweise Urteil vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 - BVerfGE 122, 316 <333 ff.> m.w.N.) unter Hinweis auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung, die den Abgabepflichtigen neben der Steuerpflicht aufgebürdeten Zusatzbelastungen und das Budgetrecht des Parlaments strengen Anforderungen, die gewährleisten sollen, dass sie gegenüber den Steuern seltene Ausnahmen bleiben. Danach darf sich der Gesetzgeber der Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht (a)). Mit einer Sonderabgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden (b)). Diese Gruppe muss in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck stehen (c)). Ihr muss deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden können (d)). Darüber hinaus muss das Abgabenaufkommen gruppennützig verwendet werden (e)). Das erstmals in dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. - (BVerfGE 108, 186 <218 f.>) zusätzlich aufgestellte Erfordernis einer vollständigen haushaltsrechtlichen Dokumentation findet auf die Filmabgabe für das Jahr 2004 noch keine Anwendung (a.a.O. S. 232; Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 27).
- 40 a) Der Gesetzgeber verfolgt, wie bereits erwähnt, mit der Erhebung der Filmabgabe über die bloße Mittelbeschaffung hinaus den Sachzweck der wirtschaftlichen Filmförderung (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 25).
- 41 b) Die nach §§ 66, 66a und 67 Abs. 1 und 2 FFG 2010 an der Finanzierung der Filmförderung Beteiligten - die Kinobetreiber, die Unternehmen der Videowirtschaft und die Fernsehveranstalter (einschließlich der gleichgestellten Anbieter) - bilden eine homogene Gruppe.
- 42 Eine gesellschaftliche Gruppe kann nur dann mit einer Sonderabgabe in Anspruch genommen werden, wenn sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage

oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist, wenn es sich also um eine in diesem Sinne homogene Gruppe handelt. Es ist dem Gesetzgeber verwehrt, für eine beabsichtigte Abgabenerhebung beliebig Gruppen nach Gesichtspunkten, die nicht in der Rechts- und Sozialordnung materiell vorgegeben sind, normativ zu bilden (BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980 - 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 <305 f.>; Beschluss vom 18. Mai 2004 - 2 BvR 2374/99 - BVerfGE 110, 370 <390>).

- 43 aa) Die Kinobetreiber, die Unternehmen der Videowirtschaft und die Fernsehveranstalter sind in der gesellschaftlichen Wirklichkeit durch annähernd gemeinsame Gegebenheiten und Interessenlagen verbunden, die sie von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar machen.
- 44 Ihnen gemeinsam ist, dass sie auf der Stufe der Endverbraucher Kinofilme im Inland verwerten. Kinofilme dem Publikum anzubieten und zugänglich zu machen, ist zwar zunächst Geschäftszweck der Kinobetreiber. Insoweit hat sich aber in der gesellschaftlichen Wirklichkeit eine sogenannte Auswertungskaskade herausgebildet, deren erste Stufe die Kinos sind. Neue Filme werden im Allgemeinen zunächst in Filmtheatern aufgeführt, dann von den Unternehmen der Videowirtschaft verwertet und schließlich im Fernsehen ausgestrahlt; dabei sind die einzelnen Verwertungsstufen zu ihrem Schutz durch mehr oder weniger große zeitliche Abstände getrennt (s. § 30 FFG 2004; vgl. dazu BTDrucks 15/1506 S. 19). Die von Dritten produzierten Filme zu verwerten, indem sie dem Publikum als Endverbrauchern zugänglich gemacht werden, bildet mithin bei allen drei Untergruppen eine wichtige Grundlage ihrer Tätigkeit, die sie zu einer Gesamtgruppe zusammenführt. Auch die öffentlich-rechtlichen und die privaten Fernsehveranstalter gehören mithin, wenngleich sie an der letzten Stelle der Verwertungskette stehen und ihre Programme überwiegend selbst gestalten, zu derjenigen real vorhandenen Gruppe, deren Existenz eine zentrale Voraussetzung für die Abgabenerhebung darstellt und die zugleich den Kreis der Abgabepflichtigen bestimmt.

- 45 bb) Die Homogenität dieser Gruppe wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Videowirtschaft überwiegend auf der Großhandelsstufe zur Abgabe herangezogen wird; nach § 66a Abs. 1 FFG hat nämlich eine Filmabgabe zu entrichten, wer als Inhaber der Lizenzrechte Bildträger, die mit Filmen mit einer Laufzeit von mehr als 58 Minuten bespielt sind, in der Bundesrepublik Deutschland zur Vermietung oder zum Weiterverkauf in den Verkehr bringt oder unmittelbar an Letztverbraucher verkauft (Programmanbieter). Ursprünglich wurde die Filmabgabe, soweit sie von der Videowirtschaft zu leisten ist, ebenfalls auf der Endverbraucherstufe erhoben, nämlich insbesondere von den Videotheken oder Einzelhandelsgeschäften, die ausschließlich oder neben einem anderen Sortiment auch mit Bildträgern (Videokassetten, DVD) handeln. Der Versuch einer Abgabenerhebung auf dieser Stufe hat sich aber als nicht praktikabel erwiesen. Er wurde vom Bundesrechnungshof als zu aufwändig kritisiert. Durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl I S. 2135) wurde deshalb die Abgabepflicht auf den überschaubaren Kreis der Inhaber der originär deutschen und der ausländischen Lizenzrechte - nämlich deutsche Programmanbieter und Importeure - beschränkt, deren Gesamtzahl damals zwischen 50 und 100 - gegenüber etwa 10 000 Videotheken - vermutet wurde (BTDrucks 12/2021 S. 22). Der Gesetzgeber ist dabei ersichtlich davon ausgegangen, dass die Filmabgabe von den Inhabern der Lizenzrechte (Programmanbieter) über den Preis an die Videotheken und Einzelhändler weitergegeben wird. Bei der Inanspruchnahme der Programmanbieter handelt es sich mithin der Sache nach nur um eine Vereinfachung des Abrechnungs- und Erhebungsvorgangs innerhalb der Videowirtschaft, die aber nichts daran ändert, dass materiell die Videowirtschaft als Verwerter von Filmen auf der Endverbraucherstufe in Anspruch genommen wird.
- 46 cc) Die gleichgerichtete Tätigkeit der Gruppenmitglieder als Filmverwerter auf der Endverbraucherstufe findet ihren Ausdruck und zudem ihre Bestätigung in einer gemeinsamen Interessenlage, die die Produktion von Filmen betrifft. Um Filme dem Publikum zugänglich zu machen und durch Vorführungen, den Verkauf, die Vermietung oder die Fernsehausstrahlung Einnahmen erzielen bzw. ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen zu können, sind die Gruppenangehörigen auf die kontinuierliche Versorgung mit Neuproduktionen angewiesen. Das daraus

notwendig erwachsende Interesse an der Filmproduktion im Allgemeinen schließt ein Interesse ein, das gerade auf die Herstellung von deutschen Filmen gerichtet ist. Das gilt namentlich für die Filmtheater, die am Anfang der Verwertungskaskade stehen. Immerhin bewegte sich der Anteil des deutschen Films am Kinomarkt seit den 1970er Jahren auf einem Niveau von 10 bis 17 v.H. (BTDrucks 15/1506 S. 18). Ungeachtet der nicht unerheblichen Schwankungsbreite dieser Daten ist der Marktanteil der deutschen Filmwirtschaft danach nicht so gering, dass der deutsche Film für die Sicherung des Nachschubs an Filmen als irrelevant anzusehen wäre (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 29 f.).

- 47 Hiergegen wendet die Klägerin sich vergebens mit dem Hinweis, die Verwertungskaskade sei nicht das Resultat eines die Einzelakteure übergreifenden Konsenses oder gemeinsamen Interesses, weil innerhalb der Verwertungskaskade jeder einzelne Akteur zunächst einmal selbst so viel mit einem neuen Spielfilm verdienen möchte wie nur möglich. Die Beschreibung einer Verwertungskaskade mit egoistischen Gewinninteressen der dort jeweils Handelnden schließt aber die Homogenität der Gruppe nicht aus. Mit ihr ist vereinbar, wenn unter marktwirtschaftlichen Voraussetzungen jedes Mitglied der Gruppe seine je privatnützigen Interessen verfolgt, weil der gleichgerichteten jeweils privatnützigen Tätigkeit der Gruppenmitglieder als Filmverwerter auf der Endverbraucherstufe das Interesse an der Produktion neuer Filme gemeinsam bleibt.
- 48 dd) An der Homogenität der belasteten Gruppe fehlt es nicht deshalb, weil der Gesetzgeber - wie die Klägerin meint - nicht alle Unternehmen zur Filmabgabe herangezogen habe, die sich in einer vergleichbaren Interessenlage befänden, wie der Gesetzgeber sie für die belastete Gruppe unterstelle.
- 49 aaa) Zu Unrecht geht die Klägerin davon aus, dass eine mit einer Sonderabgabe belastete Gruppe allein dann als homogen bewertet werden könne, wenn nicht nur ihre sämtlichen Mitglieder sich im Hinblick auf den mit der Abgabe verfolgten Zweck durch eine vorgegebene gemeinsame Interessenlage oder durch sonstige Gelegenheiten von der Allgemeinheit abgrenzen ließen, sondern wenn

ihr darüber hinaus sämtliche Teilgruppen zugeordnet würden, die in der betreffenden Interessenlage bzw. den sonstigen Gegebenheiten übereinstimmen. Die Homogenität im sonderabgabenrechtlichen Sinne habe somit die Vollständigkeit bei der Gruppenbildung zur notwendigen Voraussetzung. Damit missversteht die Klägerin die rechtliche Funktion der Homogenitätsanforderung bei der Bestimmung der Pflichtigen einer Sonderabgabe und beruft sich insbesondere zu Unrecht auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Erfordernis einer homogenen Gruppe, deren Mitglieder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit durch annähernd gemeinsame Gegebenheiten und Interessenlagen verbunden sind, die sie von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar machen, begrenzt den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, indem es ihm aus der Hand genommen wird, eine Gruppe durch normative Gestaltungsmacht selbst zu „erfinden“. Er darf lediglich aus einer beschreibbaren Realität eine Gruppe auswählen, d.h. die Merkmale der Homogenität, an die seine Auswahl anknüpft, müssen im gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Bereich vorhanden sein. Andernfalls verfehlt er eine notwendige Voraussetzung der Verpflichtung zur Sonderabgabe.

- 50 Daraus ergibt sich aber kein Zwang zur Vollständigkeit der Gruppe in dem von der Klägerin gemeinten umfassenden Sinne. Die Gestaltungsmacht des Gesetzgebers ist somit in positiver Hinsicht an die beschreibbare gesellschaftliche oder wirtschaftliche Realität gebunden, bleibt aber in negativer Hinsicht frei, nämlich beim Verzicht auf die Einbeziehung von Einzelpersonen oder Personenmehrheiten in die Gruppe. In der Lebenswirklichkeit lässt sich eine homogene Gruppe zwar in ihren ausgewählten Grenzen beschreiben und begründen, nicht aber in ihrem abschließenden Verhältnis zu allen denkbaren Weiterungen. Dem Gesetzgeber wäre es unmöglich, eine Gruppe wirklich abschließend festzulegen. Er könnte schon deshalb nie die Voraussetzungen für eine Sonderabgabe schaffen. Soweit es um den Verzicht auf die Einbeziehung in die Gruppe geht, unterliegt er daher nicht den besonderen Anforderungen der Sonderabgabendogmatik, sondern lediglich dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Dies bedeutet, dass der Verzicht auf Einbeziehung in eine - ansonsten homogene - Gruppe von Sonderabgabepflichtigen lediglich eines rechtfertigenden Grundes bedarf.

- 51 Etwas anderes ist nicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu entnehmen. Bei der Entscheidung zur Altenpflegeausbildungsumlage, welche die Klägerin ausdrücklich anführt, hat es im Ergebnis keinen Anstoß daran genommen, dass ein Landesgesetzgeber nicht sämtliche in Betracht kommenden Pflichtigen einbezogen hat (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 - BVerfGE 108, 186 <226>). Es hat dies mit der Überlegung begründet, bei komplexen Sachverhalten könne es vertretbar sein, dem Gesetzgeber zunächst eine gewisse Zeit zur Sammlung von Erfahrungen einzuräumen und sich in diesem Stadium mit gröberen Typisierungen und Generalisierungen zu begnügen.
- 52 bbb) Wie ausgeführt, bilden die Betreiber von Filmtheatern, die Videowirtschaft und die Fernsehveranstalter eine in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgefundene Gruppe in der Gestalt der Verwertungskaskade, deren Homogenität mit Blick auf die Einbeziehung in die Gruppe der Pflichtigen nach dem Filmförderungsgesetz dadurch begründet wird, dass es sich um Filmverwerter auf der Endverbraucherstufe im Inland handelt. Hierdurch unterscheiden sie sich von zahlreichen anderen durchaus heterogenen Gruppen, die ebenfalls ein Interesse an der Produktion neuer Filme haben. Die Abgabepflichtigen stehen im Sinne der gleichheitsrechtlichen Anforderungen an die Gruppenhomogenität (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. - BVerfGE 108, 186 <227>) der zu finanzierenden Aufgabe der wirtschaftlichen Förderung des deutschen Films evident näher als diese anderen Gruppen oder gar als die Allgemeinheit der Steuerzahler.
- 53 Hiervon ausgehend brauchte der Gesetzgeber in die Gruppe der Abgabepflichtigen nach dem Filmförderungsgesetz nicht die Unternehmen einzubeziehen, die nicht auf der Stufe der Endverbraucher, sondern auf einer vorgelagerten Stufe an der Verwertung von Filmen beteiligt sind. Statt mit der Folge einer mehrfachen Erhebung der Filmabgabe auf unterschiedlichen Verwertungsstufen alle Filmverwerter heranzuziehen, durfte er sich innerhalb der Verwertungskette auf die Stufe der Endverbraucher beschränken. Entgegen der Auffassung der Klägerin hat der Gesetzgeber aus diesem Grund ohne Verfassungsverstoß die Filmverleiher, die Filme für die Vorführung in Lichtspieltheatern aufbereiten

und von denen die Kinobetreiber ihre Vorführrechte erwerben, ferner die Filmexporteure (Weltvertriebsfirmen), die deutsche Filmproduktionen im nicht deutschsprachigen Ausland vertreiben, und schließlich die Filmrechtehändler, die als Inhaber von Verwertungsrechten Filme Fernsehveranstaltern zum Abspielen im Fernsehen überlassen, von der Abgabepflicht ausgenommen.

- 54 Außerhalb der Verwertungskette für den Film selbst stehen die von der Klägerin ferner erwähnten Verwerter der Rechte an der Filmmusik und die Merchandising-Unternehmen. Sie bilden in der gesellschaftlichen Wirklichkeit eigenständige Geschäftszweige und haben einen allenfalls losen Bezug zur Verwertung von Filmen durch deren Aufführung für den filminteressierten Endkunden. Trotz ihres auch vorhandenen Interesses an der Produktion neuer Filme hat der Gesetzgeber sie aus sachgerechten Gründen nicht in die Gruppe der Abgabepflichtigen einbezogen.
- 55 c) Die Unternehmen der Kino- und Videowirtschaft sowie die Fernsehveranstalter weisen zu der mit der Filmabgabe finanzierten Aufgabe eine besondere Sachnähe auf. In Anbetracht der beschriebenen gemeinsamen Interessen stehen sie der zu finanzierenden Aufgabe, nämlich der Förderung der deutschen Filmwirtschaft und der Erhaltung ihrer Leistungsfähigkeit bei der Herstellung von Filmen, evident näher als jede andere Gruppe und die Gesamtheit der Steuerpflichtigen (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 31).
- 56 d) Der Gesetzgeber hat der Gruppe der Filmverwerter aus hinreichend tragfähigen Gründen die Finanzierungsverantwortung für die Tätigkeit der Filmförderungsanstalt zugewiesen. Bei der Filmabgabe handelt es sich nicht um eine Sonderabgabe, die bei der Zurechnung von Sonderlasten der Abgabepflichtigen an den Verursachungsgedanken anknüpft und ihre Rechtfertigung in einer Verantwortlichkeit für die Folgen gruppenspezifischer Zustände oder Verhaltensweisen findet. Mit der Tätigkeit der Filmförderungsanstalt und der Erhebung der Filmabgabe bezweckt der Gesetzgeber u.a. „die Verbesserung der ökonomischen Leistungsfähigkeit der deutschen Filmwirtschaft“ (BTDrucks 15/1506 S. 18). Eine zurechenbare Verantwortlichkeit der Kino- und Videowirtschaft so-

wie der Fernsehveranstalter für die Leistungsfähigkeit sowie den Fortbestand der deutschen Filmwirtschaft ist nicht ersichtlich. Vielmehr geht es um eine zwangsweise durchgeführte Fördermaßnahme, zu deren Finanzierung die Gruppe der Abgabepflichtigen aus Gründen eines Nutzens herangezogen wird, den der Gesetzgeber dieser Gruppe zugedacht hat (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 - BVerfGE 122, 316 <336 f.>).

- 57 Lässt sich - wie hier - eine Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen praktisch ausschließlich mit Blick auf Zweck und Wirkung staatlicher Förderungsmaßnahmen zugunsten der belasteten Gruppe begründen, so bedarf es zur Rechtfertigung der Abgabe der Feststellung eines „evidenten“ Gruppennutzens (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Februar 2009 a.a.O. 316 <337 f.>). Der erforderliche greifbare Gruppennutzen kann sich vor allem dann ergeben, wenn es bei den staatlichen Fördermaßnahmen um das plausibel begründete Erfordernis geht, erheblichen Beeinträchtigungen entgegenzuwirken oder spezielle Nachteile auszugleichen, die die Gruppenangehörigen besonders betreffen und die von diesen selbst voraussichtlich nicht oder jedenfalls nicht mit gleicher Erfolgsaussicht kompensiert werden können (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Februar 2009 a.a.O. 316 <338>). Nach diesen Grundsätzen ist die Finanzierungsverantwortung hier zu bejahen.
- 58 Dem Filmförderungsgesetz 2004 liegt - ebenso wie den früheren Fassungen des Gesetzes - eine Analyse der ökonomischen Lage der deutschen Filmwirtschaft durch die Bundesregierung zugrunde. In dem Entwurf der Bundesregierung zum Vierten Änderungsgesetz zum Filmförderungsgesetz (BTDrucks 15/1506 S. 18 f.) heißt es, dass sich der deutsche Film (weiterhin) in einer schwierigen Lage befinde. Er verfüge nur über eine schwache Eigenkapitaldecke, die seine Kreditfähigkeit beeinträchtige; zudem seien die aufzubringenden Produktions- und Vermarktungskosten erheblich gestiegen. Der Kinomarkt werde durch den US-amerikanischen Film (Hollywood) dominiert. Ohne die staatliche Förderung würden deutsche sowie europäische Produktionen im Allgemeinen sowohl national als auch weltweit allenfalls noch eine marginale Rolle spielen. In den Gesprächen mit den Verbänden der Filmwirtschaft, den Vertretern der Bundesländer und den Filmförderungen der Länder im „Bündnis für den

Film“ sei allseits die Notwendigkeit betont worden, die von Standorteffekten unabhängige Filmförderung durch die Filmförderungsanstalt fortzusetzen und nach Möglichkeit auszubauen. Die Klägerin zieht die Richtigkeit dieser Ausführungen der Bundesregierung nicht in Zweifel; im Gegenteil fasst auch sie ausdrücklich die Möglichkeit eines Zusammenbruchs der deutschen Filmproduktion ins Auge. Hiernach ist anzunehmen, dass die staatliche Filmförderung in Deutschland einschließlich der Förderungstätigkeit der Filmförderungsanstalt für die deutsche Filmwirtschaft existenznotwendig ist. Ferner gibt es bislang keine Anzeichen für das Zustandekommen einer die Tätigkeit der Filmförderungsanstalt ersetzenden Eigeninitiative aller Filmverwerter mit gleicher Wirksamkeit.

- 59 Unter diesen Umständen kommt die Tätigkeit der Filmförderungsanstalt nicht nur dem deutschen Film zugute, sondern wirkt sich zugleich auch - zwar mittelbar, aber dennoch greifbar und infolgedessen die Erhebung der Filmabgabe rechtfertigend - zugunsten der Unternehmen der Kino- und der Videowirtschaft und der Fernsehveranstalter aus, weil diese durch einen Zusammenbruch der deutschen Filmproduktion in besonderer Weise nachteilig betroffen wären. Denn der Erfolg der Unternehmen und Anstalten bei den Zuschauern und damit auch ihre wirtschaftlichen Ergebnisse hängen entscheidend von der Vielfalt und der Reichhaltigkeit ihres Spielfilmangebots ab, zu dem der deutsche Film, wie erwähnt, mit einem beachtlichen Anteil beiträgt. Es kann nicht angenommen werden, dass ein Wegfall des deutschen Films durch ausländische, insbesondere US-amerikanische Filme vollständig ausgeglichen würde. Sein beachtlicher und in jüngerer Zeit der Tendenz nach steigender Umsatzanteil spricht vielmehr dafür, dass beim inländischen Publikum eine spezielle Nachfrage nach mit den Mitteln des Films erzählten Geschichten besteht, die Themen der deutschen Gesellschaft und Historie aufgreifen und bearbeiten. In diesem Spektrum sind ausländische Filme, die eine andere soziokulturelle Realität widerspiegeln, kein gleichwertiger Ersatz (vgl. BTDrucks 15/1506 S. 18). Diese Aussage ist nicht etwa nur normativ-kultureller Natur, sondern beansprucht auch im Rahmen tatsächlicher wirtschaftlicher Geschehensabläufe Plausibilität. Da deutsche Filme zumindest bei einem Teil des deutschen Publikums auf ein besonderes Interesse stoßen, müsste in Anbetracht der Vielfalt anderer Optionen der Frei-

zeitgestaltung mit einem Rückgang der Nachfrage nach filmischen Erzeugnissen beim Publikum gerechnet werden, wenn deutsche Filme nicht mehr im Angebot wären. Die beschriebenen Zusammenhänge gelten für alle hier in Rede stehenden Verwertergruppen gleichermaßen, die insgesamt die homogene Gruppe der Abgabepflichtigen bilden.

- 60 Deshalb greift das Argument der Klägerin zu kurz, dass es eine hinreichende Zahl ausländischer Filme gebe, die an Stelle deutscher Filme in den Kinos gezeigt werden könnten, wenn die Produktion deutscher Filme zurückgehe oder gar ausbleibe. Mit diesen Filmen könnte jener Teil des Publikums nicht erreicht werden, der Wert gerade auf Filme legt, die Themen der deutschen Gesellschaft und Historie aufgreifen und bearbeiten. Die Kinobetreiber hätten deshalb mit einem Rückgang der Besucherzahlen zu rechnen, wenn sie die Erwartung jenes nicht unbeträchtlichen Teils des Publikums nicht mehr mit deutschen Filmen bedienen könnten. Dass dieser Zusammenhang nicht fernliegt, wird im Übrigen schon dadurch belegt, dass die Kinobetreiber tatsächlich deutsche Filme vorführen, obwohl sie nach den Angaben der Klägerin auch andere Filme zur Verfügung hätten.
- 61 Die Annahme eines Gruppennutzens für die Abgabepflichtigen wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Filmförderungsanstalt viele - auch qualitativ wertvolle - Filme fördert, die beim deutschen Publikum keinen oder nur einen geringen Anklang finden. Der Erfolg eines Films lässt sich praktisch kaum vorhersagen; daher ist eine gewisse Breite der Förderung nötig, um einzelne besonders erfolgreiche Filme zu fördern. Dabei kann auch kein alleiniges Kriterium sein, ob ein Film dem durchschnittlichen Kinobesucher voraussichtlich gefällt, den die Klägerin als ausschließlich an leichter Unterhaltung interessierten 16- bis 25-Jährigen beschreibt. Damit würden durchaus gewichtige Teile des Publikums ausgeblendet, deren Interesse am Kino und dessen Bedienung mit Filmen zum wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens Kino mitbeiträgt. Gegen die gewisse Breite in der Förderung lässt sich auch nicht einwenden, Erfolg beim Publikum sei in erster Linie von Filmen zu erwarten, die an einen bereits erfolgreichen Film anschließen (Sequels). Die Meinung der Klägerin, gruppennützig könne nur oder jedenfalls vorzugsweise die Förderung solcher Filme

sein, übersieht, dass zunächst ein (möglicherweise gerade von der beklagten Filmförderungsanstalt geförderter) Film erfolgreich sein muss, damit Fortsetzungen sich an diesen Erfolg anhängen können. Rechtlich unerheblich ist in diesem Zusammenhang der allgemeine Vorwurf der Klägerin, es gebe geeignetere Methoden, den wirtschaftlichen Erfolg eines Films zu prognostizieren, als die beklagte Filmförderungsanstalt sie bei ihren Entscheidungen über die Vergabe von Fördermitteln einsetze. Das Filmförderungsgesetz macht insoweit keine Vorgaben. Ob die beklagte Filmförderungsanstalt im Einzelfall eine sachgerechte Entscheidung über die Förderung eines bestimmten Films getroffen hat, darüber mag mit guten Gründen gestritten werden können. Für die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes ist dies unerheblich.

- 62 Dass die Filmförderungsanstalt ihre Förderungsleistungen (auch) nach dem Kriterium der Qualität vergibt, steht gleichfalls nicht im Widerspruch zur Annahme eines Gruppennutzens; denn nach der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Einschätzung des Gesetzgebers (§ 1 Abs. 1 FFG 2004) ist die Qualität eines Films - zumindest tendenziell - geeignet, die Chance seines Erfolgs bei den Zuschauern zu erhöhen (vgl. dazu auch Urteil vom 8. Februar 1974 - BVerwG 7 C 40.72 - BVerwGE 45, 1 <7> = Buchholz 451.551 FFG Nr. 1 S. 6; Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 32 ff.). Daher ist entgegen der Auffassung der Klägerin der Gruppennutzen nicht schon deshalb ausgeschlossen, weil die Mitglieder der Vergabekommission, die nach § 7 FFG über die Förderhilfen im Rahmen der Projektfilmförderung entscheidet, nicht ausschließlich von den abgabepflichtigen Gruppen benannt würden. Dass der Vergabekommission auch Mitglieder angehören, die dem kreativ-künstlerischen Bereich zugehören (§ 8 Satz 1 Nr. 2 FFG) oder vom Verband der Drehbuchautoren benannt werden (§ 8 Satz 1 Nr. 7 FFG), belegt nicht, dass die Vergabekommission schon nach ihrer Zusammensetzung die Fördermittel nicht gruppennützig im Sinne der Abgabepflichtigen vergibt, sich also insbesondere nicht am voraussichtlichen wirtschaftlichen Erfolg der Filme orientiert. Die Klägerin schafft (auch) hier einen künstlichen Gegensatz zwischen künstlerischer Qualität und wirtschaftlichem Erfolg. Dass dem künstlerisch-kreativen Bereich angehörende Mitglieder der Vergabekommission, wie etwa Drehbuchautoren, von vornherein keinen Wert

auf den Erfolg von Filmen beim Publikum und damit auf den wirtschaftlichen Erfolg der Filme legen, ist in der von der Klägerin behaupteten Absolutheit nicht nachvollziehbar. Ein Künstler wird schon nach der allgemeinen Lebenserfahrung in der Regel mit seinen Leistungen Beachtung und damit ein Publikum finden wollen.

- 63 e) Schließlich genügt die Filmabgabe auch insofern den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion, als ihr Aufkommen - jedenfalls überwiegend - ihrem dargelegten Zweck entsprechend und darum gruppennützig (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Juli 2005 - 2 BvR 2335, 2391/95 - BVerfGE 113, 128 <150 f.>) verwendet wird. Der größte Teil des Aufkommens wird für Beihilfen zur Filmproduktion verwendet (§§ 67a Abs. 1 und 2, § 67b Abs. 1, § 68 Abs. 1 Nr. 1 und 2 FFG 2004). Zur Förderung der Filmproduktion gehört auch die der Nachwuchsförderung dienende Förderung des Kurzfilms und die Drehbuchförderung (§ 68 Abs. 1 Nr. 3 und 4 FFG 2004).
- 64 Die Absatz- und die Abspielförderung wird abweichend von der vom Gesetz sonst in Anspruch genommenen Finanzierungsverantwortung der Gesamtgruppe der Filmverwerter ausschließlich aus dem Abgabenaufkommen der Kinobetreiber und der Unternehmen der Videowirtschaft finanziert (§ 67a Abs. 1, § 68 Abs. 1 Nr. 5 bis 7 FFG 2004) und kommt auch nur diesen Untergruppen zugute (§§ 53 ff., 56 ff. FFG 2004; Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 25). Zwar kann von einer gruppennützigen Verwendung der Mittel nicht gesprochen werden, wenn durch den Einsatz der Mittel nur innerhalb der Gruppe ein Wettbewerber zu Lasten des anderen unterstützt wird und ihm die Verdrängung des anderen Wettbewerbers ermöglicht wird. Ein solcher Effekt lässt sich aber für die Abspielförderung nicht feststellen. Soweit nach § 56 Abs. 1 Satz 1 FFG auch die Neuerrichtung eines Filmtheaters gefördert werden kann, ist dies nur aus Gründen der Strukturverbesserung zulässig, die nicht vorliegt, wenn durch die Neuerrichtung voraussichtlich bestehende Kinos verdrängt werden. Die Förderung der Neuerrichtung eines Kinos dient der vom Gesetz vorausgesetzten Strukturverbesserung vielmehr insbesondere dann, wenn an dem Ort, an dem das Filmtheater errichtet werden soll, eine Unterversorgung der Bevölke-

nung mit Kinoleistungen besteht (Urteil vom 28. Oktober 2009 - BVerwG 6 C 31.08 - Buchholz 451.551 FFG Nr. 10). Maßnahmen zur Förderung und Verbesserung von Filmtheatern stärken die Wettbewerbsfähigkeit der Filmtheater insgesamt gegenüber anderen Unterhaltungsangeboten und dienen auf diese Weise dem Gruppennutzen.

- 65 4. Auf der Grundlage des neugefassten § 67 FFG 2010 verstoßen die hier maßgeblichen Vorschriften über die Erhebung der Filmabgabe nicht mehr gegen das Gebot der Abgabengerechtigkeit (a)) in der Form der Belastungsgleichheit (b)). Namentlich ist die Abgabepflicht der Fernsehveranstalter durch § 67 FFG 2010 in einer Weise geregelt, die nunmehr die Belastungsgleichheit aller zur Abgabe herangezogenen Mitglieder der abgabepflichtigen Gruppe sicherstellt.
- 66 a) Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. etwa Beschluss vom 20. August 1997 - BVerwG 8 B 170.97 - BVerwGE 105, 144 <150> = Buchholz 401.64 § 4 AbwAG Nr. 5 S. 18; Urteil vom 17. Mai 2006 - BVerwG 6 C 22.04 - BVerwGE 126, 60 Rn. 50 = Buchholz 402.41 Allgemeines Polizeirecht Nr. 81; Beschluss vom 15. April 2008 - BVerwG 9 B 66.07 - Buchholz 401.63 Kur- und Fremdenverkehrsabgabe Nr. 9 Rn. 9) wird das Recht der Abgaben durch den aus Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Grundsatz der Abgabengleichheit oder Abgabengerechtigkeit beherrscht. Ebenso spricht das Bundesverfassungsgericht unter Bezugnahme auf Art. 3 Abs. 1 GG nicht nur von dem Gebot der Steuergerechtigkeit, sondern auch - über das Steuerrecht hinausgehend - von dem Gebot der Abgabengerechtigkeit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. März 1998 - 1 BvR 178/97 - BVerfGE 97, 332 <346>). Dabei bedeutet Abgabengerechtigkeit insbesondere Belastungsgleichheit (vgl. Urteil vom 20. Dezember 2000 - BVerwG 11 C 7.00 - BVerwGE 112, 297 <302> = Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 94 S. 9; Urteil vom 25. Juli 2001 - BVerwG 6 C 8.00 - BVerwGE 115, 32 <44> = Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 158 S. 29 f.; Beschluss vom 22. März 2007 - BVerwG 10 BN 5.06 - Buchholz 401.9 Beiträge Nr. 49 Rn. 9). Diese wird in erster Linie dadurch gewährleistet, dass nach Art. 3 Abs. 1 GG grundsätzlich jeder, der den Abgabentatbestand erfüllt, zur Zahlung der Abgabe verpflichtet ist (Urteil vom 23. Mai 1973 - BVerwG

4 C 33.70 - BVerwGE 42, 222 <227 f.> = Buchholz 445.2 § 81 WVVO Nr. 3 S. 5 f.). Darüber hinaus muss auch der gewählte Abgabenmaßstab den Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG genügen. Zwar genießt der Gesetzgeber bei der Wahl des Abgabenmaßstabs eine weitgehende Gestaltungsfreiheit, die die Befugnis zur Typisierung und Pauschalierung sowie zur Verfolgung verhaltenslenkender Nebenzwecke einschließt (vgl. Beschluss vom 28. März 1995 - BVerwG 8 N 3.93 - Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 75 S. 36; Beschluss vom 30. Januar 1997 - BVerwG 8 NB 2.96 - BVerwGE 104, 60 <63> = Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 83 S. 62 f.; Urteil vom 25. Juli 2001 a.a.O. S. 44 bzw. S. 29 f.). Der gewählte Maßstab muss aber, gemessen an dem Zweck der Abgabenerhebung, sachgerecht sein (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 40).

- 67 Als allgemeiner Grundsatz des Abgabenrechts gilt der Grundsatz der Belastungsgleichheit u.a. auch für die Sonderabgaben. Ihm ist sogar bei diesen Abgaben eine besondere Bedeutung beizumessen. Denn unter dem Gesichtspunkt der Belastungsgleichheit kommt die Sonderabgabe vor allem der Steuer nahe, weil sie - insofern nicht anders als die Steuer - „voraussetzungslos“, d.h. ohne individuelle Gegenleistung erhoben wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 - BVerfGE 122, 316 <334>; BVerwG, Beschluss vom 3. August 2007 - BVerwG 6 B 33.07 - Buchholz 451.61 KWG Nr. 22 Rn. 12). Infolgedessen gewinnt der mit der Sonderabgabe verbundene Eingriff in die Vermögens- und Rechtssphäre des Abgabepflichtigen ähnlich wie bei der Steuer seine Rechtfertigung nicht zuletzt aus der Gleichheit der Lastenzuteilung (vgl. für die Steuer BVerfG, Urteil vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89 - BVerfGE 84, 239 <269>). Das hat Folgen nicht nur für die materiellen Abgabennormen, sondern zugleich auch für die Verfahrensregeln, nach denen die Abgabe erhoben wird; diese dürfen nicht die Gleichheit des Belastungserfolgs prinzipiell verfehlen (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Juni 1991 a.a.O. S. 271; Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 41).

- 68 b) Für eine Sonderabgabe der hier in Rede stehenden Art bedeutet dies, dass grundsätzlich alle Angehörigen der als homogen und finanzierungsverantwortlich erkannten Gruppe zu der Abgabe heranzuziehen sind, welche der Finanzierung der staatlichen Aufgabe dient. Das hat unter den gegebenen Umständen nach dem Maßstab der Leistungsfähigkeit sowie des Nutzens zu geschehen, den der einzelne Gruppenangehörige - bei generalisierender und damit zwangsläufig weitgehend typisierender Betrachtung - aus der staatlichen Tätigkeit zieht. Besteht die Gruppe der Abgabepflichtigen - wie hier - aus mehreren Untergruppen, so ist es gerechtfertigt, bei der Bemessung der Abgabe den Besonderheiten der Untergruppen im Verhältnis zueinander Rechnung zu tragen (vgl. Urteil vom 21. April 2004 - BVerwG 6 C 20.03 - BVerwGE 120, 311 <329 ff.> = Buchholz 451.622 EAG Nr. 1 S. 15 f.). Dabei ist anzustreben, dass jede Untergruppe sich in dem Maß an der Finanzierung der staatlichen Aufgabe beteiligt, in welchem sie daraus Vorteile erlangt (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 42).
- 69 aa) Die Belastungsgleichheit wird dabei nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Fernsehveranstalter nach wie vor die von ihnen zu erbringende Abgabe in Vereinbarungen mit der beklagten Filmförderungsanstalt regeln.
- 70 Die Abgabengerechtigkeit und insbesondere der Grundsatz der Belastungsgleichheit verbieten es nicht, den Angehörigen einer bestimmten Untergruppe zu gestatten, ihre Finanzierungsbeiträge statt im Wege der Heranziehung durch Bescheid auf der Grundlage von Verträgen mit dem Staat zu erbringen, falls für diese Form der Abgabenerhebung besondere sachliche Gründe sprechen. Zwar ist das Abgaberecht aus Gründen der Gleichheit der Abgabepflichtigen dem Grundsatz nach vertragsfeindlich; jedoch darf der Gesetzgeber von diesem Grundsatz Ausnahmen zulassen (vgl. Urteil vom 14. August 1992 - BVerwG 8 C 19.90 - BVerwGE 90, 310 <312> = Buchholz 406.11 § 124 BauGB Nr. 1 S. 3 m.w.N.). Das heißt allerdings nicht, dass er sich aus diesem Anlass von den allgemeinen Grundsätzen des Abgaberechts lösen könnte. Vielmehr behalten diese Grundsätze auch bei Verträgen, in denen es um die Erhebung von Abgaben geht, in situationsentsprechendem Maße Geltung (vgl.

zur Wahrung der Abgabengerechtigkeit und Belastungsgleichheit bei der vertraglichen Ablösung von Erschließungsbeiträgen gemäß § 133 BauGB: Urteile vom 25. November 1988 - BVerwG 8 C 58.87 - Buchholz 406.11 § 133 BBauG Nr. 103 S. 4 f., vom 1. Dezember 1989 - BVerwG 8 C 44.88 - BVerwGE 84, 183 <189> = Buchholz 406.11 § 133 BBauG Nr. 105 S. 10 und vom 9. November 1990 - BVerwG 8 C 36.89 - BVerwGE 87, 77 <83> = Buchholz 406.11 § 133 BauG Nr. 109 S. 19). Aus diesem Grund ist es mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar, wenn die Leistung der Sonderabgabe bei Teilen der Abgabepflichtigen infolge der Zulassung von Verträgen in deren Belieben steht. Der Gesetzgeber muss daher zugleich mit der partiellen Abkehr von der Abgabenerhebung durch Bescheid und deren Ersetzung durch die Vertragsform dafür sorgen, dass der Abschluss der vorgesehenen Verträge verpflichtend ist und dass die vertraglich zu erbringenden Finanzierungsbeiträge der Höhe nach nicht hinter dem zurückbleiben, was zur Wahrung der Belastungsgleichheit zwischen den Abgabepflichtigen erforderlich ist. Andernfalls wird dieses verfassungsrechtliche Ziel, das - jedenfalls bei den Steuern und den Sonderabgaben - auch die tatsächliche Gleichheit des Belastungserfolgs umfasst, schwerwiegend verfehlt (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 43).

- 71 Die vorbezeichneten Anforderungen des Gleichheitssatzes sind zugleich ein Gebot des aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) folgenden Gesetzesvorbehalts, demzufolge die Ordnung der Lebensverhältnisse vor allem bei der Berührung von Grundrechten dem Gesetzgeber obliegt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. August 1978 - 2 BvL 8/77 - BVerfGE 49, 89 <126 f.>). Zwar erfasst das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für Eingriffe in „Freiheit und Eigentum“ verwaltungsrechtliche Verträge in der Regel nicht, weil es bei ihnen, auch soweit Grundrechtspositionen eines Vertragspartners berührt werden, angesichts seiner einverständlichen Mitwirkung nicht in dem Sinne zu Eingriffen kommt, in dem dies bei jenem Erfordernis gesetzlicher Grundlage vorausgesetzt wird (vgl. Urteil vom 6. Juli 1973 - BVerwG 4 C 22.72 - BVerwGE 42, 331 <335> = Buchholz 406.11 § 1 BBauG Nr. 7 S. 26 f.). Anders verhält es sich jedoch, wenn sich der Abschluss von Verträgen aus sonstigen Gründen als ein Handeln im grundrechtsrelevanten Bereich darstellt. Bei der Zulassung von Ver-

trägen über Abgaben wird der grundrechtliche Bezug durch das Grundrecht der anderen Abgabepflichtigen aus Art. 3 Abs. 1 GG vermittelt, das dem Gesetzgeber gebietet, zur Wahrung der Belastungsgleichheit in der dargelegten Richtung tätig zu werden (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 44).

- 72 Diesen Anforderungen trägt das Filmförderungsgesetz in vollem Umfang Rechnung.
- 73 § 67 Abs. 1 Satz 1 FFG 2010 für die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter, § 67 Abs. 2 Satz 1 FFG 2010 für die Veranstalter frei empfangbarer Fernsehprogramme sowie § 67 Abs. 3 Satz 1 FFG 2010 für die Veranstalter von Bezahlfernsehen bestimmen jeweils ausdrücklich, dass diese Fernsehveranstalter eine Filmabgabe (auf je unterschiedlicher Bemessungsgrundlage) „zu zahlen“ oder „zu leisten haben“. § 67 Abs. 5 Satz 1 FFG 2010 schreibt ebenso eindeutig vor, dass die Filmabgabe zu bestimmten Terminen an die Beklagte „zu zahlen ist“. Wie die Filmabgabe der Höhe nach zu berechnen ist, ist in den Absätzen 1 bis 4 des § 67 FFG 2010 genau vorgegeben. Nach § 67 Abs. 5 Satz 2 FFG 2010 werden lediglich die Höhe der Filmabgabe nach den Absätzen 1 bis 4 sowie die Einzelheiten der Leistungserbringung in Abkommen mit der beklagten Filmförderungsanstalt „festgestellt“. Dabei kann keine niedrigere Abgabe vereinbart werden, als sich aus den gesetzlich vorgegebenen Bemessungsgrundlagen ergibt. § 67 Abs. 5 Satz 3 FFG 2010 lässt lediglich zu, dass im Rahmen der Abkommen über die sich aus den Absätzen 1 bis 4 ergebenden Beiträge hinausgehende Zahlungen vereinbart werden. Nach diesen Regelungen steht es weder im Belieben der beklagten Filmförderungsanstalt noch der Fernsehveranstalter, ob sie Vereinbarungen im Sinne des § 67 Abs. 5 Satz 2 FFG 2010 treffen wollen. Es besteht vielmehr eine gesetzliche Pflicht der Fernsehveranstalter, sich an der Finanzierung der Filmförderung des Bundes in einer vorgegebenen Höhe zu beteiligen. Aus dieser gesetzlichen Pflicht und den sie begründenden gesetzlichen Vorschriften ergibt sich unmittelbar ein Zwang zum Abschluss der hierfür erforderlichen Vereinbarungen, mithin ein gesetzlicher Kontrahierungszwang.

- 74 bb) Bei der Bemessung der Filmabgabe hat der Gesetzgeber in § 67 FFG 2010 einen Maßstab gewählt, der mit den Grundsätzen der Abgabengerechtigkeit und Belastungsgleichheit bei der Erhebung der Filmförderabgabe vereinbar ist.
- 75 Der Gesetzgeber hat einen weiten Gestaltungsspielraum sowohl bei der Bestimmung des Abgabesaßes als auch des Abgabemaßstabs (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 2009 - 1 BvL 8/05 - BVerfGE 123, 1 <19> m.w.N.). Er hat sich bei der Neufassung des § 67 FFG 2010 an den Gesichtspunkten der Leistungsfähigkeit und Vorteilsgerechtigkeit orientiert. Um eine praxistaugliche Regelung zu schaffen, durfte er dabei in weitem Umfang pauschalieren.
- 76 aaa) Der Gesetzgeber ist bei der Bemessung der Filmabgabe für alle Abgabepflichtigen von einem im Kern einheitlichen Ansatz ausgegangen. Für die Filmtheater knüpft die Bemessung der Filmabgabe nach § 66 FFG an den Umsatz aus dem Verkauf von Eintrittskarten an. Der Bemessungssatz ist der Höhe nach in drei Stufen abhängig von der Größe des Umsatzes gestaffelt. Bei Unterschreiten einer Bagatellgrenze entfällt die Filmabgabe. Für die Videowirtschaft knüpft die Bemessung der Filmabgabe nach § 66a FFG an den Umsatz mit Bildträgern an, gestaffelt ebenfalls in drei Stufen nach der Größe des Umsatzes, wobei die Filmabgabe wiederum nicht zu leisten ist, wenn eine Bagatellgrenze unterschritten wird.
- 77 Ausgehend von diesen Vorgaben in § 66 und § 66a FFG 2004 hat der Gesetzgeber für die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter einen „Grundabgabesaß“ von 2,5 v.H. der Einnahmen aus der Verwertung von Kinofilmen als angemessen bewertet (§ 67 Abs. 1 Satz 1 FFG 2010). Er hat dabei im Ausgangspunkt die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter wegen ihrer besonderen finanziellen Leistungsfähigkeit den umsatzstärksten Filmtheatern gleichgestellt, für die ein Abgabesaß von 3 v.H. des Umsatzes gilt. Er hat andererseits berücksichtigt, dass an die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter im Unterschied zu den Filmtheatern keine unmittelbaren Rückflüsse in Form von Förderungsleistungen nach dem Filmförderungsgesetz ausgekehrt werden. Er hat deshalb den Abgabesaß niedriger, nämlich auf 2,5 v.H. festgelegt. Diese Ableitung des Abgabesaßes ist entgegen der Meinung der Klägerin nicht deshalb

sachwidrig, weil die Fernsehveranstalter nach § 67b Abs. 2 FFG 2010 mit der beklagten Filmförderungsanstalt vereinbaren können, dass ein Teil der von ihnen aufgebracht Abgaben für die Produktion auch fernsehgeeigneter Filmprojekte verwendet wird. Dieser Einfluss auf die Verwendung der Mittel ist nicht mit einem unmittelbaren Rückfluss in Form von Förderleistungen gleichzustellen, wie er den Kinobetreibern als Abspielförderung nach § 56 FFG zugutekommt.

- 78 Der Abgabesatz für die Fernsehveranstalter bezieht sich auf die Einnahmen aus der Verwertung von Kinofilmen. Bei der Veranstaltung von Fernsehprogrammen, namentlich durch die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter, lassen sich aber Einnahmen nicht ohne weiteres und auch nicht wirklichkeitsgenau ermitteln. Der Gesetzgeber hat deshalb bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern die Einnahmen mit den Realkosten für die Ausstrahlung gleichgesetzt, denn diese Kosten gehen - gleichsam auf der Seite der Einnahmen - in die Bemessung der Fernsehgebühren ein. Bei den Veranstaltern frei empfangbarer Fernsehprogramme privaten Rechts hat er auf die Nettowerbeumsätze, gestaffelt nach den Anteilen von Kinofilmen an der Gesamtsendezeit, und bei den Veranstaltern von Bezahlfernsehen auf die Nettoumsätze mit Abonnementverträgen mit Letztverbrauchern in Deutschland als Bemessungsgrundlage abgestellt. Aus Praktikabilitätsgründen hat er dabei jeweils die Datenlage des vorletzten Jahres für maßgeblich erklärt.
- 79 Der Gesetzgeber hat damit, gemessen an dem Zweck der Abgabenerhebung und angepasst an die unterschiedliche Geschäftsstruktur der Abgabepflichtigen, einen sachgerechten Maßstab gewählt, der sich jedenfalls im Rahmen des sachlich Möglichen bewegt. Durch die Anwendung eines solchen Maßstabs wird zwischen den Abgabepflichtigen die nach Art. 3 Abs. 1 GG gebotene verhältnismäßige Belastungsgleichheit hergestellt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Februar 1979 - 2 BvL 5/76 - BVerfGE 50, 217 <227>).
- 80 bbb) Die Kritik der Klägerin an dem Abgabemaßstab ist unbegründet.

- 81 Es kann offenbleiben, ob die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter - wie die Klägerin meint - leistungsfähiger sind als der Durchschnitt der Kinobetreiber. Sie können ihr Gebührenaufkommen nicht beliebig vermehren. Der Gesetzgeber hat jedenfalls die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter im Ansatz den umsatzstärksten Lichtspieltheatern gleichgestellt und insoweit bei beiden Untergruppen nach oben nicht weiter differenziert. Hierzu zwingt der Grundsatz der Abgabengerechtigkeit auch nicht.
- 82 Der Gesetzgeber mag - wie die Klägerin vorträgt - bei der Festlegung der Bemessungsgrundlagen davon ausgegangen sein, dass die drei Untergruppen (Kinobetreiber, Videowirtschaft und Fernsehveranstalter) der Höhe nach einen in etwa gleichen Beitrag zur Finanzierung der beklagten Filmförderungsanstalt leisten. Diese Vorstellung mag insbesondere für das Filmförderungsgesetz 2004 eine Rolle gespielt haben, weil dort der Beitrag der Fernsehveranstalter der Höhe nach zwar gesetzlich nicht vorgegeben war, aber faktisch ein Beitrag mindestens in der Höhe der anderen beiden abgabepflichtigen Gruppen erwartet wurde. Eine solche starre Drittelung der Finanzierung der beklagten Filmförderungsanstalt ist aber nicht Grundlage der Abgabenerhebung nach dem Filmförderungsgesetz 2010. Die Abgabesätze knüpfen an bewegliche wirtschaftliche Kenngrößen an, mit der Folge, dass die Höhe der Abgabe flexibel auf Schwankungen im Geschäftserfolg reagiert. Damit erledigt sich insbesondere der Hinweis der Klägerin, während der Kinobesuch zurückgehe, expandiere der Verkauf von Bildträgern (DVD). Wegen der Abhängigkeit der Abgabe vom Umsatz schlägt sich diese Entwicklung in der Höhe des Beitrags nieder, den die Kinobetreiber einerseits, die Videowirtschaft andererseits zur Finanzierung der beklagten Filmförderungsanstalt leisten. Die Abgabe passt sich mithin einer schwankenden Leistungsfähigkeit der einzelnen Gruppen an.
- 83 ccc) Entgegen der Auffassung der Klägerin wird die erforderliche Belastungsgleichheit nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Fernsehveranstalter nach § 67 Abs. 5 Satz 4 FFG 2010 bis zu 50 v.H. ihrer Abgaben in Form von Medialeistungen erbringen können. Dabei handelt es sich vor allem um Werbespots für Kinofilme, die im zeitlichen Zusammenhang mit dem Kinostart des Films (und nicht etwa als Hinweis auf das eigene aktuelle Fernsehprogramm) ausge-

strahlt werden, ohne dass diese Sendezeit von Dritten bezahlt würde. Derartige Fernsehbeiträge haben sich nach der Einschätzung des Gesetzgebers als wirksames Mittel für den Filmabsatz herausgestellt. Bemessungsgröße für den Geldwert dieser Medialeistungen ist nach § 67 Abs. 5 Satz 5 FFG 2010 der Bruttolistenpreis (für Werbezeit), der wegen der insoweit marktüblichen Rabatte den Wert der ersetzten Barleistungen um ein Drittel überschreiten muss (vgl. BTDrucks 17/1292 S. 10).

- 84 Indem die Fernsehveranstalter in ihren Programmen mit der fernsehtypischen Breitenwirkung für Kinofilme werben, unterscheiden sie sich von den Unternehmen der Kino- und Videowirtschaft (Beschluss vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 47.07 - BVerwGE 133, 165 = Buchholz 451.551 FFG Nr. 9 Rn. 47). Damit nicht vergleichbar sind die als Werbung für einen Film gezeigten Ausschnitte (Trailer) im Vorprogramm der Filmtheater. Sie erreichen zum einen nur die Kinobesucher und haben damit nicht die Breitenwirkung, die mit den Beiträgen im Fernsehen erzielt werden kann. Sie beziehen sich zum anderen als Vorschau auf das eigene aktuelle Programm des Kinos und sind insoweit den Programmvorschauelementen der Fernsehveranstalter vergleichbar, die ebenfalls nicht als Medialeistungen anerkannt werden. Der Gesetzgeber hat deshalb den Grundsatz der Belastungsgleichheit nicht dadurch verletzt, dass er den Kinobetreibern nicht gestattet, die Kosten der von ihnen gezeigten Trailer als Medialeistungen von der Filmabgabe abzusetzen.
- 85 ddd) Der Grundsatz der Belastungsgleichheit wird nicht dadurch verletzt, dass der Gesetzgeber in § 67 FFG 2010 einen anderen Bezugspunkt für die Ermittlung der Umsätze bzw. (bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern) der Kosten gewählt hat als in § 66 und § 66a FFG. Während es bei den Fernsehveranstaltern auf die Umsätze mit Kinofilmen bzw. auf die Kosten für die Ausstrahlung von Kinofilmen ankommt, sind bei den Kinobetreibern und den Unternehmen der Videowirtschaft die Umsätze mit Filmen mit einer Laufzeit von mehr als 58 Minuten maßgeblich.
- 86 Das Filmförderungsgesetz verwendet den Begriff des Kinofilms in mehreren Vorschriften (§ 2 Abs. 1 Nr. 6, § 16 Abs. 1 Nr. 1, § 17a Abs. 3 und § 67 FFG)

und bestimmt ihn inhaltlich teilweise, ohne ihn abschließend zu umschreiben. Insoweit kann aber auf Art. 3 des Europäischen Übereinkommens vom 2. Oktober 1992 über die Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen zurückgegriffen werden, zumal das Filmförderungsgesetz in verschiedenen Normen das Übereinkommen ausdrücklich in Bezug nimmt (vgl. § 16 Abs. 1 Nr. 1, § 17a Abs. 3 FFG). Danach sind Kinofilme im Sinne dieses Übereinkommens Filme von beliebiger Länge und auf beliebigem Träger - einschließlich Spielfilme, Zeichentrickfilme und Dokumentarfilme -, die den für die Filmwirtschaft in jeder der beteiligten Vertragsparteien geltenden Bestimmungen entsprechen und zur Aufführung in Filmtheatern bestimmt sind. In diesem Sinne verwenden ersichtlich auch die Vorschriften des Filmförderungsgesetzes den Begriff des Kinofilms, der danach maßgeblich dadurch bestimmt ist, dass der Kinofilm zur Aufführung in Filmtheatern bestimmt ist.

- 87 Es leuchtet unmittelbar ein, dass bei den Fernsehveranstaltern nicht auf den Umsatz mit Filmen einer bestimmten Laufzeit oder den Kosten ihrer Ausstrahlung abgestellt werden kann. Damit würden zahlreiche Fernsehproduktionen erfasst, die mit dem Sachbereich der Filmförderung nichts zu tun haben und für deren Auswertung im Fernsehen eine Filmabgabe nicht erhoben werden dürfte. Bezugspunkt kann nur der Kinofilm sein, also der Film der für die Aufführung im Kino bestimmt war und dort auch in der Regel zunächst aufgeführt worden ist. Für die Kinobetreiber konnte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass sie faktisch ebenfalls nur Kinofilme in diesem Sinne auswerten, der abweichende Bezug auf Filme mit einer Laufzeit von mehr als 58 Minuten also nicht zu einem anderen Ergebnis im Vergleich zu den Fernsehveranstaltern führt. Allerdings werden - wie die Klägerin vorgetragen hat - auch im Kino mitunter Filme vorgeführt, die ursprünglich für das Fernsehen produziert und dort gezeigt worden sind. Die auf sie entfallenden Umsätze werden für die Filmabgabe der Kinobetreiber erfasst, wenn der Film eine Laufzeit von mehr als 58 Minuten aufweist. Dies durfte der Gesetzgeber aber im Rahmen der ihm erlaubten Pauschalierung vernachlässigen, weil der Anteil solcher Fernsehproduktionen im Kino verschwindend gering ist. Anders verhält es sich hingegen im Falle der Videowirtschaft. Sie vertreibt auf ihren Bildträgern inzwischen in einer nicht unerheblichen Zahl auch Fernsehproduktionen, namentlich Fernsehserien. Der

Gesetzgeber hat dem aber Rechnung getragen. Die umsatzbezogenen Abgabebesätze der Videowirtschaft sind niedriger als die Abgabebesätze der Kinobetreiber. Dadurch berücksichtigt der Gesetzgeber, dass die Videowirtschaft ihre Umsätze auch mit der Verwertung von Fernsehproduktionen erzielt (BTDrucks 17/1292 S. 8). Unter dieser Voraussetzung konnte der Gesetzgeber auch für die Videowirtschaft den Film mit einer Laufzeit von mehr als 58 Minuten als Bezugspunkt des erzielten Umsatzes beibehalten, ohne die Belastungsgleichheit aller Abgabepflichtigen zu verfehlen.

- 88 eee) Nicht zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit führt, dass nach § 67 Abs. 3 Satz 1 FFG 2010 bei den Veranstaltern von Bezahlfernsehen die Umsätze unberücksichtigt bleiben, die auf die Erbringung technischer Leistungen entfallen. Dazu gehören die Übermittlung digitaler Versionen bereits vorhandener Inhalte, die Bereitstellung von Receivern oder die Nutzung von Breitbandkabelnetzen (BTDrucks 17/1292 S. 9). Zu Unrecht wird hieraus eine Verletzung des Grundsatzes der Belastungsgleichheit mit der Begründung hergeleitet, auch die Kinobetreiber erbrächten technische Leistungen, die allerdings als Kosten in die Preise für Kinokarten eingingen, deshalb im Umsatz enthalten seien und bei der Filmabgabe berücksichtigt würden. Dabei handelt es sich um die allgemeinen Kosten für den Betrieb des Kinos, während § 67 Abs. 3 Satz 1 FFG 2010 Umsätze erfasst, die durch individuelle Leistungen an einzelne Kunden erzielt werden. Die allgemeinen Kosten des Sendebetriebs gehen regelmäßig in die Abonnementpreise ein wie die allgemeinen Betriebskosten des Kinos in die Eintrittspreise.
- 89 5. Der Gesetzgeber hat die Abgabengerechtigkeit in der Form der Belastungsgleichheit schon für den hier in Rede stehenden Veranlagungszeitraum 2004 hergestellt. Die Heranziehung der Klägerin zur Filmabgabe durch die streitigen Bescheide verstößt deshalb nicht (mehr) gegen diese verfassungsrechtlichen Vorgaben. Der Gesetzgeber hat durch § 73 Abs. 7 Satz 1 FFG 2010 die Bestimmung des § 67 FFG 2010 rückwirkend auf den 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt und damit die belastungsgleiche Heranziehung aller Abgabepflichtigen ermöglicht.

- 90 Nach § 73 Abs. 7 FFG 2010 gelten die §§ 67 und 67 b FFG mit Wirkung vom Beginn des 1. Januar 2004 (Satz 1). Soweit vor der Bekanntmachung des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes im Bundesgesetzblatt Vereinbarungen (Altvereinbarungen) auf der Grundlage der zuvor geltenden Fassung des § 67 FFG für abgelaufene Wirtschaftsjahre geschlossen wurden, bleiben diese unberührt (Satz 2). Ergeben sich nach den in § 67 FFG 2010 genannten Abgabemaßstäben für abgelaufene Wirtschaftsjahre höhere Abgaben als vertraglich vereinbart, werden diese von der beklagten Filmförderungsanstalt nicht nachgefordert (Satz 3).
- 91 a) Die Berücksichtigung der Rechtsänderung, die durch § 67 FFG 2010 bewirkt wird, ist im Falle der Klägerin nicht durch § 73 Abs. 1 FFG 2010 ausgeschlossen. Nach dieser Vorschrift werden Ansprüche nach dem Filmförderungsgesetz, die vor dem 1. Januar 2009 entstanden sind, nach den bis zum 31. Dezember 2008 geltenden Vorschriften abgewickelt. Die Vorschrift ist im Falle der Klägerin nicht deshalb anwendbar, weil sie auf der Grundlage des bis zum 1. Januar 2009 geltenden Rechts einen Anspruch auf Aufhebung der Abgabenbescheide und Rückzahlung der Filmabgabe gehabt habe, da diese Bescheide auf der Grundlage eines verfassungswidrigen Gesetzes erlassen worden seien. § 73 Abs. 1 Satz 1 FFG 2010 erfasst derartige Ansprüche nicht, sondern im Wesentlichen Ansprüche auf Gewährung von Fördermitteln und deren Abwicklung. § 73 Abs. 1 FGG 2010 bezieht sich insoweit klarstellend auf das Fünfte Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl I S. 3000), das zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist (Art. 3 des Fünften Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes). Dies belegt beispielhaft der Verweis in § 73 Abs. 1 Satz 2 FFG 2010 auf § 39 FFG, der durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes geändert worden ist, durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes hingegen unberührt geblieben ist. Jedenfalls geht § 73 Abs. 7 Satz 1 FFG 2010 als *lex specialis* dem allgemeinen § 73 Abs. 1 Satz 1 FFG 2010 vor. Dasselbe gilt für § 73 Abs. 2 FFG 2010, der sich ebenfalls als Übergangsvorschrift zum Fünften Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes darstellt, im Übrigen von § 73 Abs. 7 Satz 1 FFG 2010 als der spezielleren Regelung verdrängt würde.

- 92 b) Die Rechtsänderung durch § 67 FFG 2010 muss nicht deshalb unberücksichtigt bleiben, weil ihre rückwirkende Inkraftsetzung durch § 73 Abs. 7 Satz 1 FFG 2010 verfassungswidrig ist.
- 93 aa) Eine belastende Wirkung entfaltet die angeordnete Rückwirkung unmittelbar nur für die Fernsehveranstalter, weil § 67 FFG 2010 deren Heranziehung zur Filmabgabe abweichend von der bisherigen Rechtslage erstmals der Höhe nach gesetzlich normiert. Auf eine verfassungswidrige Rückwirkung könnte sich auch die Klägerin berufen, weil ihre rechtmäßige Inanspruchnahme für die Filmabgabe davon abhängt, ob schon für den hier in Rede stehenden Veranlagungszeitraum eine belastungsgleiche Heranziehung aller Abgabepflichtigen normiert ist.
- 94 bb) Der Regelung des § 67 FFG 2010 durfte auch Rückwirkung beigemessen werden. Es handelt sich bei § 73 Abs. 7 FFG um den Fall der Anordnung einer echten Rückwirkung von § 67 FFG (aaa)), welche den Anforderungen an die Rechtmäßigkeit einer echten Rückwirkung (bbb)) genügt, denn die Fernsehveranstalter hatten keinen Vertrauensschutz hinsichtlich einer Änderung des FFG „dem Grunde nach“ (ccc)). Die Fernsehveranstalter hatten ferner keinen Vertrauensschutz hinsichtlich einer Änderung des Filmförderungsgesetzes „der konkreten Höhe ihrer Abgabenlast“ nach (ddd)).
- 95 aaa) Die Inkraftsetzung des § 67 FFG 2010 zum 1. Januar 2004 ist mit einer echten Rückwirkung verbunden. Eine echte Rückwirkung ist gegeben, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in bereits abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. November 1999 - 1 BvF 1/94 - BVerfGE 101, 239 <263>; Kammerbeschluss vom 3. September 2009 - 1 BvR 2384/08 - NVwZ 2010, 313 <314>). So verhält es sich hier. Denn die Filmabgabe ist - nach bisherigem wie nach neuem Recht - keine einmalige, sondern eine zeitabschnittsweise zu erhebende Abgabe. So wird die Filmabgabe der Fernsehveranstalter bezogen auf das Kalenderjahr bemessen (§ 67 Abs. 1 bis 3 FFG 2010) und ist nach § 67 Abs. 5 Satz 1 FFG 2010 halbjährlich jeweils zum 1. Januar und zum 1. Juli eines Jahres zu entrichten. Selbst wenn

von der Wirksamkeit des § 67 Abs. 1 und 2 FFG 2004 ausgegangen würde, werden mit der nachträglichen Einführung eines verbindlichen Abgabemaßstabs und Abgabesatzes für die Fernsehveranstalter belastendere Rechtsfolgen, als sie bislang galten, für abgeschlossene Zeiträume - die Jahre 2004 bis 2009 - vor Inkrafttreten des Gesetzes bewirkt. Bei Annahme der Unwirksamkeit der Altregelung gilt das erst recht. Angesichts des am 18. Juni 2010 gefassten Gesetzesbeschlusses des Deutschen Bundestags handelt es sich lediglich für das Jahr 2010 um eine auf noch nicht abgewickelte Sachverhalte einwirkende sogenannte unechte Rückwirkung.

- 96 bbb) Gesetze mit echter Rückwirkung sind verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. November 1999 a.a.O.). Vertrauensschutz steht auch einer echten Rückwirkung von Gesetzen jedoch dann nicht entgegen, wenn ein solches Vertrauen sachlich nicht gerechtfertigt ist. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass bei einer Reihe von Fallgruppen schutzwürdiges Vertrauen nicht besteht (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 1961 - 2 BvL 6/59 - BVerfGE 13, 261 <271 f.>). So ist das Vertrauen unter anderem dann nicht schutzwürdig, wenn der Bürger nach der rechtlichen Situation in dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge vom Gesetz zurückbezogen wird, mit dieser Regelung rechnen musste. Auch kann der Bürger sich nicht immer auf den durch eine ungültige Norm erzeugten Rechtsschein verlassen. Er kann mit anderen Worten wegen des auch von einer letztlich als ungültig erkannten Norm regelmäßig ausgehenden Rechtsscheins ihrer Wirksamkeit und mit Rücksicht auf den in ihr zum Ausdruck gekommenen Rechtssetzungswillen des Normgebers nicht stets darauf vertrauen, von einer entsprechenden Regelung jedenfalls für den Zeitraum dieses Rechtsscheins verschont zu bleiben. Der Gesetzgeber kann daher unter Umständen eine nichtige Bestimmung rückwirkend durch eine rechtlich nicht zu beanstandende Norm ersetzen (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 1961 a.a.O.; Kammerbeschluss vom 3. September 2009 a.a.O.). Demgemäß ist im Bereich des Kommunalabgabenrechts geklärt, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes den Ortsgesetzgeber nicht hindert, eine wegen eines Fehlers im Abgabemaßstab unwirksame Satzung durch eine neue Satzung mit geändertem Abgabemaßstab rückwirkend zu ersetzen, und zwar auch

insoweit, als der neue Abgabemaßstab zu höheren Abgabepflichten führt (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 3. September 2009 a.a.O. m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 15. April 1983 - BVerwG 8 C 170.81 - BVerwGE 67, 129 <131 f.>; Beschlüsse vom 7. Februar 1996 - BVerwG 8 B 13.96 - Buchholz 401.9 Beiträge Nr. 36 S. 4 und vom 31. März 2008 - BVerwG 9 B 30.07 - Buchholz 11 Art. 20 GG Nr. 191 S. 19). Hat eine Gemeinde ihre Absicht, eine bestimmte Abgabe zu erheben, durch den förmlichen Erlass einer entsprechenden Satzung kundgetan, kann der Bürger, auch wenn er sie für rechtswidrig hält, dementsprechend bekämpft und möglicherweise in einigen Punkten erhebliche Mängel der Abgabesatzung aufzuzeigen vermag, je nach Art und Behebbarkeit dieser Mängel kein schutzwürdiges Vertrauen darauf begründen, auf Dauer von dieser Abgabe verschont zu bleiben. Sofern diese Gründe für die Rechtswidrigkeit der Satzung in einer Weise behoben werden können, die den Charakter und die wesentliche Struktur der von Anfang an beabsichtigten Abgabe unberührt lässt, steht das durch Art. 20 Abs. 3 GG geschützte Vertrauen des Bürgers der rückwirkenden „Reparatur“ einer solchen Satzung nicht entgegen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 3. September 2009 a.a.O.).

- 97 ccc) Überträgt man diese Rechtsgrundsätze auf den vorliegenden Fall der auf gesetzlicher Grundlage beruhenden Erhebung der Filmabgabe als einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion, verletzt die in § 73 Abs. 7 Satz 1 FFG 2010 angeordnete Rückwirkung des § 67 FFG 2010 zum 1. Januar 2004 nicht das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG. Die Fernsehveranstalter konnten nicht schutzwürdig darauf vertrauen, von der Pflicht zur Zahlung der Filmabgabe im Rückwirkungszeitraum verschont zu bleiben.
- 98 Anders als im Beitrags- und Gebührenrecht ergibt sich das Fehlen eines schutzwürdigen Vertrauens hier zwar nicht schon daraus, dass den Betroffenen Sondervorteile gewährt wurden, deren Unentgeltlichkeit sie grundsätzlich nicht erwarten konnten, so dass schon aus diesem Grund mit einer entsprechenden Vorteilsabschöpfung gerechnet werden musste. Denn Sonderabgaben werden - ebenso wie Steuern - „voraussetzungslos“, d.h. unabhängig von einer individuellen Gegenleistung erhoben (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Februar 2009 - 2 BvL 54/06 - BVerfGE 122, 316 <334>).

- 99 Das schließt aber nicht aus, die echte Rückwirkung der Abgabenerhebung gleichwohl ausnahmsweise als zulässig anzusehen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 3. September 2009 a.a.O. S. 314 f.; BVerwG, Urteil vom 15. April 1983 a.a.O.). Entscheidende Bedeutung hat vielmehr, dass die Fernsehveranstalter sich schon aufgrund der früheren Rechtslage in ihren Dispositionen darauf einstellen mussten, zu einer finanziellen Beteiligung an den Kosten der Filmförderung des Bundes verpflichtet zu sein. In § 67 Abs. 1 und 2 FFG 2004 kam unmissverständlich der Wille des Bundesgesetzgebers zum Ausdruck, die Fernsehveranstalter als dritte Untergruppe innerhalb der Gesamtheit der Sonderabgabepflichtigen im Hinblick auf die Verwertung von Kinofilmen mit Finanzierungsbeiträgen zugunsten der Förderungstätigkeit der Beklagten zu belasten. Deshalb hatte er in § 67b FFG 2004 auch eine spezielle Regelung zur Verwendung der Beiträge der Rundfunkanstalten und der Fernsehveranstalter privaten Rechts getroffen. Mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 31. Juli 2010 wurde nicht rückwirkend ein neuer Abgabetatbestand eingeführt, sondern die Anknüpfung der Filmabgabe an die Ausstrahlung von Kinoproduktionen für die Fernsehveranstalter nur unter Berücksichtigung der insoweit bestehenden verschiedenen „Systeme“ (vgl. BTDrucks 17/1292 S. 9) präzisierend ausdifferenziert. Die dabei „nachgeschobene“ Normierung von Kriterien zur Bemessung der Höhe der von den Fernsehveranstaltern mindestens zu erbringenden Leistungen hat weder den von Anfang an beabsichtigten Charakter dieser Zahlungen als Erfüllung der Sonderabgabepflicht einer Untergruppe der Filmverwerter noch die grundlegenden Strukturen der (anteiligen) gesetzlichen Finanzierungspflicht verändert; vielmehr hat der Gesetzgeber in Bezug auf die Fernsehveranstalter sogar an dem Grundsatz der vertraglichen Regelung festgehalten (§ 67 Abs. 5 Satz 2 und 3 FFG 2010) und auch die Vorgaben zur Verwendung des Abgabeaufkommens, insbesondere in § 67b FFG 2010, im Kern unverändert gelassen.
- 100 ddd) Mussten die Fernsehveranstalter demnach im Rückwirkungszeitraum ab dem 1. Januar 2004 dem Grunde nach mit einer Inanspruchnahme zur Finanzierung der Filmförderung nach dem Filmförderungsgesetz rechnen, können sie sich auch hinsichtlich der aus § 67 FFG 2010 folgenden konkreten Höhe ihrer

Abgabenlast nicht auf die Verletzung schutzwürdigen Vertrauens berufen. Da § 67 Abs. 1 und 2 FFG 2004 keine Bemessungskriterien für die Kostenbeteiligung der Fernsehveranstalter an der Filmförderung enthielt, konnte bei ihnen ein Vertrauen darauf, zwar nicht von der rückwirkenden Abgabenerhebung überhaupt, wohl aber von der Abgabenerhebung in einer bestimmten Höhe verschont zu bleiben, grundsätzlich nicht entstehen. Soweit Vertrauensschutz dahingehend in Betracht kommt, dass die Fernsehveranstalter davon ausgehen durften, gegenüber der für den Rückwirkungszeitraum eingegangenen vertraglichen Regelung mit der Filmförderungsanstalt nicht schlechter gestellt zu werden (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 3. September 2009 a.a.O. S. 315), hat der Gesetzgeber dem durch die Übergangsregelungen des § 73 Abs. 7 Satz 2 und 3 FFG 2010 Rechnung getragen. Nach diesen Vorschriften sollen die auf der Grundlage von § 67 FFG 2004 geschlossenen Altvereinbarungen zwischen der Filmförderungsanstalt und den Fernsehveranstaltern für abgelaufene Wirtschaftsjahre (2004 bis 2009) unberührt bleiben und Nachforderungen der Filmförderungsanstalt für den Fall, dass sich nach § 67 FFG 2010 höhere Abgaben als vertraglich vereinbart ergeben, ausgeschlossen sein.

- 101 Den Gesetzesmaterialien zufolge gibt es allerdings zwei an sich beitragspflichtig gewesene Fernsehveranstalter privaten Rechts, die sich mangels Beitritts zu dem Abkommen der Filmförderungsanstalt mit dem Verband privater Rundfunk und Telemedien e.V. in der Vergangenheit nicht an den Kosten der Filmförderung des Bundes beteiligt hatten (vgl. BTDrucks 17/1938 S. 3). Ob diese Fernsehveranstalter - sofern sie nicht unter die Geringfügigkeitsgrenzen des § 67 Abs. 4 Satz 2 und 3 FFG 2010 fallen - rückwirkend heranzuziehen sind, bedarf nach Auffassung des federführenden Bundestagsausschusses für Kultur und Medien einer Prüfung im Einzelfall (BTDrucks 17/1938 S. 3). Aus jedenfalls zwei Gründen ist in diesen Fällen aber nicht mit rechtswidrigen Folgen einer echten Rückwirkung zu rechnen. Zum einen sprechen wenige Umstände für eine nachträgliche Heranziehung der beiden privaten Sender durch die Beklagte und zum anderen würde dadurch kein schutzwürdiges Vertrauen enttäuscht.
- 102 Erstens hat die Beklagte erläutert, mit den Fernsehveranstaltern seien in der Vergangenheit - jedenfalls seitdem auch die Privaten abgabepflichtig geworden

seien - zwei Verträge über die Filmabgabe geschlossen worden. In dem einen sei die Abgabe für sämtliche öffentlich-rechtlichen und in dem anderen für sämtliche privatrechtlichen Fernsehveranstalter vereinbart worden. Nach dem zugrunde liegenden Verständnis seien damit die Pflichten für die jeweilige Gruppe vollständig erfüllt worden. Dies steht auch materiell im Einklang damit, dass beide Gruppen jeweils mehr gezahlt haben, als sie nach dem Maßstab des FFG 2010 geschuldet hätten. Nach den Berechnungen der Bundesregierung überstiegen die im Zeitraum 2004 bis 2009 auf vertraglicher Grundlage erbrachten Beiträge der öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehveranstalter an die beklagte Filmförderungsanstalt deutlich die Abgaben, die unter Zugrundelegung des § 67 FFG 2010 zu leisten gewesen wären (vgl. BTDrucks 17/1292 S. 10; 17/1938 S. 3 f., wonach sich bei den Geldleistungen eine Differenz von 96 zu 73 Mio. €, bei den Medialeistungen eine Differenz von 46,5 zu 36 Mio. € ergibt).

- 103 Zum zweiten stünden Vertrauensschutzgesichtspunkte einer solchen rückwirkenden Heranziehung, wie sie nach § 67 in Verbindung mit § 73 Abs. 7 Satz 1 FFG 2010 einfachgesetzlich geboten ist, auch nicht entgegen. Zwar könnte in einem Fall der vorliegenden Art ein schutzwürdiges Vertrauen der Abgabepflichtigen erwogen werden, nicht nachträglich in einer gänzlich unvorhersehbaren Größenordnung einer sich deshalb als unverhältnismäßig darstellenden Abgabepflicht unterworfen zu werden (vgl. Urteil vom 15. April 1983 a.a.O. S. 132). Dass die rückwirkende Anwendung der Neuregelung in § 67 FFG 2010 die Fernsehveranstalter, soweit sie nicht bereits durch die Übergangsbestimmungen des § 73 Abs. 7 Satz 2 und 3 FFG 2010 geschützt sind, einer unvorhersehbaren Abgabelast aussetzen würde, ist jedoch nicht ersichtlich. Eine Unvorhersehbarkeit in diesem Sinne wird nicht schon dadurch begründet, dass es in der bisherigen gesetzlichen Regelung an der Normierung eines Abgabemaßstabs vollständig fehlte; andernfalls müsste die rückwirkende „Heilung“ eines solchen Mangels von vornherein unterbleiben. In welcher Größenordnung der Gesetzgeber eine Beteiligung der Fernsehveranstalter öffentlichen und privaten Rechts an der Filmförderung erwartete, ging vielmehr aus den Film-Fernseh-Abkommen hervor, die die Filmförderungsanstalt seit 1974 mit den öffentlich-rechtlichen und seit 1989 zusätzlich mit den privaten Sendern geschlossen hatte. Das in diesen Abkommen vereinbarte Leistungsvolumen war öffentlich be-

kannt und Gegenstand der Erörterung in den Gesetzgebungsverfahren zur Änderung und regelmäßigen Verlängerung der Geltungsdauer des Filmförderungsgesetzes (vgl. z.B. BTDrucks 13/9695 S. 12; 15/1506 S. 20). Das könnte darauf hindeuten, dass die rückwirkende Heranziehung einzelner privatrechtlicher Fernsehveranstalter nach § 67 FFG 2010 diese eher in geringerem Maße belastet, als von ihnen in Kenntnis der nach § 67 Abs. 1 und 2 FFG 2004 geschlossenen Vereinbarungen einkalkuliert werden musste. Jedenfalls aber fehlt es vor diesem Hintergrund an jeglichem Anhaltspunkt dafür, dass die Abgabenhöhe aus der rückwirkenden Inanspruchnahme nach § 67 FFG 2010 ganz außer Verhältnis zu dem Verpflichtungsumfang steht, der die betreffenden Fernsehveranstalter getroffen hätte, wenn sie sich an den Abkommen mit der Filmförderungsanstalt beteiligt hätten.

- 104 cc) Nicht zu verkennen ist, dass die durch die Übergangsregelungen des § 73 Abs. 7 Satz 2 und 3 FFG 2010 bewirkten Einschränkungen in der rückwirkenden Anwendung des § 67 FFG 2010 dazu führen, dass das vom Gesetzgeber angestrebte Ziel der Belastungsgleichheit innerhalb der Gruppe der Fernsehveranstalter nur unvollkommen verwirklicht wird. Sie haben zur Konsequenz, dass jene Fernsehveranstalter, die im Rückwirkungszeitraum Abkommen mit der Filmförderungsanstalt geschlossen hatten, teils besser, teils schlechter gestellt werden, als sie bei einer Heranziehung nach § 67 FFG 2010 stünden, und nur die bislang nicht vertraglich gebundenen Fernsehveranstalter ohne Abstriche nach dem neuen Abgabemaßstab veranlagt werden. Diese unterschiedliche Behandlung ist aber vor Art. 3 Abs. 1 GG gerechtfertigt. Denn die gesetzliche Regelung stellt aus Gründen des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzgebots darauf ab, ob und mit welchem Inhalt im Rückwirkungszeitraum eine vertragliche Verpflichtung zur Erbringung von Finanzierungsbeiträgen an die Filmförderungsanstalt bestand, und berücksichtigt dabei zulässigerweise auch den Umstand, dass sich im Zusammenhang mit dem Abschluss der Film-Fernseh-Abkommen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die privatrechtlichen Fernsehveranstalter untereinander auf die vertraglich bestimmten Beiträge geeinigt hatten (vgl. BTDrucks 17/1292 S. 10). Damit liegen ausreichende Sachgründe vor, aus denen der Gesetzgeber die Übergangsregelungen im Rahmen des ihm insoweit grundsätzlich zustehenden weiten Gestaltungs-

spielraums (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 - 2 BvR 933/82 - BVerfGE 76, 256 <359 f.>) als angemessen ansehen durfte, soweit er sie nicht sogar für geboten halten musste.

- 105 6. Die Erhebung der Filmabgabe leidet nicht unter einem strukturellen Vollzugsdefizit, das zu einem Verstoß gegen den Gleichheitssatz und damit zur Verfassungswidrigkeit der Abgabengrundlage führen könnte.
- 106 Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verlangt für das Abgaberecht, dass die Abgabepflichtigen durch ein Abgabengesetz rechtlich und tatsächlich gleich belastet werden. Wird die Gleichheit im Belastungserfolg durch die rechtliche Gestaltung des Erhebungsverfahrens prinzipiell verfehlt, kann dies die Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Abgabengrundlage nach sich ziehen. Nach dem Gebot tatsächlich gleicher Abgabenbelastung durch gleichen Gesetzesvollzug begründet die in den Verantwortungsbereich des Gesetzgebers fallende strukturell gegenläufige Erhebungsregel im Zusammenwirken mit der zu vollziehenden materiellen Abgabennorm deren Verfassungswidrigkeit. Strukturell gegenläufig wirken sich Erhebungsregelungen gegenüber einem Abgabentatbestand aus, wenn sie dazu führen, dass der Abgabenanspruch weitgehend nicht durchgesetzt werden kann. Die Frage, ob der Gesetzgeber von ihm erstrebte Ziele faktisch erreicht, ist rechtsstaatlich allein noch nicht entscheidend. Vollzugsmängel, wie sie immer wieder vorkommen können und sich tatsächlich ereignen, führen allein noch nicht zur Verfassungswidrigkeit der materiellen Abgabennorm. Verfassungsrechtlich verboten ist jedoch der Widerspruch zwischen dem normativen Befehl der materiell pflichtbegründenden Abgabennorm und der nicht auf Durchsetzung dieses Befehls angelegten Erhebungsregel. Zur Gleichheitswidrigkeit führt nicht ohne weiteres die empirische Ineffizienz von Rechtsnormen, wohl aber das normative Defizit des widersprüchlich auf Ineffektivität angelegten Rechts (BVerfG, Urteil vom 9. März 2004 - 2 BvL 17/02 - BVerfGE 110, 94 <113>).
- 107 Davon kann hier keine Rede sein. Die Klägerin sieht ein strukturelles Erhebungsdefizit dadurch begründet, dass Ansprüche gegen solche Fernsehveranstalter, die in der Vergangenheit keine Verträge mit der beklagten Filmförde-

rungsanstalt geschlossen haben, für zurückliegende Zeiträume, insbesondere für das hier in Rede stehende Veranlagungsjahr 2004, wegen insoweit eingetretener Verjährung nicht mehr in Anspruch genommen werden könnten. Dies ist jedoch ein eng begrenztes Problem des Übergangsrechts, das zudem dem verfassungsrechtlich abgesicherten Vertrauensschutz zuzurechnen ist und das deshalb ungeeignet ist, den Vorwurf eines strukturellen Vollzugsdefizits zu begründen.

- 108 7. Die Klägerin hat die Kosten des Revisionsverfahrens zu tragen, weil ihr Rechtsmittel ohne Erfolg geblieben ist (§ 154 Abs. 2 VwGO). Die Klägerin macht zwar geltend, ungeachtet des Ausgangs des Rechtsstreits seien die Kosten dafür der Beklagten gemäß § 155 Abs. 4 VwGO aufzuerlegen. Diese habe auf der Grundlage eines fehlerhaften Gesetzes, d.h. des FFG 2004, und trotz Kenntnis der hiergegen bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken durch ihr Verwaltungshandeln im Jahr 2004 zum vorliegenden Rechtsstreit Anlass gegeben. Jedoch hat die Klägerin den Rechtsstreit fortgesetzt, nachdem der Gesetzgeber die im Vorlagebeschluss des Senats aufgezeigten verfassungsrechtlichen Bedenken behoben hat. Sie hat zudem sich schon zuvor auf andere nicht tragfähige verfassungsrechtliche Einwände gestützt. Sie hätte einer Kostenlast nur entgehen können, wenn sie den Erlass des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Filmförderungsgesetzes zum Anlass genommen hätte, den Rechtsstreit für erledigt zu erklären. Die Kosten des Prozesses hat sie durch ihre im Ergebnis unberechtigten Angriffe gegen die Bescheide der Beklagten veranlasst.

Neumann

Büge

Dr. Graulich

Dr. Bier

Dr. Möller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf
16 339,82 € festgesetzt.

Neumann

Büge

Dr. Graulich

Dr. Bier

Dr. Möller