

Fernsehgebühr und Bundeskompetenz

Kompetenzfragen im Hinblick
auf eine von den Rundfunkanstalten
zu entrichtende Filmhilfsgebühr
mit einem materiellrechtlichen Exkurs

Rechtsgutachten
von
o. Professor Dr. Peter Lerche
München

1974

Alfred Metzner Verlag Frankfurt am Main · Berlin

Inhaltsübersicht

	Seite
A. Mögliche Kompetenzgrundlagen; Begrenzung der Problemstellung	9
B. Bundeszuständigkeit (für die beabsichtigte Neufassung des § 15 FFG) gemäß Art. 74 Nr. 11 GG?	10
1. Die Begründung der Bundesregierung	10
2. Art. 74 Nr. 11 GG trägt die Ausdehnung der Filmabgabe nicht	11
a) Zur Bezugnahme auf ein (angeblich) gemeinsames Interesse von Fernsehen und Film an einer leistungsfähigen deutschen Filmwirtschaft	12
b) Zur Bezugnahme auf die Leistungsfähigkeit der deutschen Filmwirtschaft als Rechtsgut	12
c) Zur Bezugnahme auf den behaupteten intermediären Wett- bewerb zwischen Filmwirtschaft und Fernsehen auf wirt- schaftlichem Gebiet; zur Unterscheidung zwischen Instituten des Wirtschaftsrechts und solchen des Finanzrechts	13
C. Insbesondere: Institut des Wirtschaftsrechts oder Institut des Finanzrechts?	15
1. Legitimation einer ausschließlich die Ausdehnung der Filmabgabe auf die Rundfunkanstalten ins Auge fassenden Untersuchung	15
2. Wirtschafts(verwaltungs)rechtliche Ausgleichsabgabe?	16
a) Judikatur und Literatur	16
b) „Ertragsausgleich innerhalb der Privatwirtschaft“ als hier maßgebliches Charakteristikum der wirtschaftsrechtlichen Ausgleichsabgaben	16
c) Wirtschaftsbeeinflussende Natur der Maßnahmen kein taugliches Abgrenzungskriterium	16
d) Sonstige untaugliche Abgrenzungsmerkmale	17
e) Zwischenergebnis	17
3. Die Ausdehnung der Filmabgabe zielt nicht auf einen „Ertragsausgleich innerhalb der Privatwirtschaft“	18
a) Belastung der Programmfunktion	18
b) Diese entspringt nicht einem wirtschaftlichen Unternehmen	19
c) Konsequenz	20
4. Steuertatbestand?	21
a) Der maßgebliche Steuerbegriff	21
b) Das Merkmal fehlenden Gegenleistungsbezugs (zugleich mit	

Blick auf den Gegenleistungsbezug der wirtschaftsrechtlichen Ausgleichsabgaben)	21
c) Das Merkmal „Erzielung von Einkünften“	24
d) Fehlen des erforderlichen Bezugs zu einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen	25
D. <i>Konsequenzen in kompetentieller Hinsicht</i>	28
1. Weder Bundeskompetenz aus Art. 74 Nr. 11 GG noch aus Art. 105 (Abs. 2) GG; allgemeine Kompetenzproblematik	28
2. Vorsorglich: Fehlen einer Bundeskompetenz aus Art. 74 Nr. 11 GG und insbesondere aus Art. 105 (Abs. 2) GG auch bei Be- jahung der Erfüllung des Steuertatbestandes; Verhältnis zu Art. 106 GG	31
E. <i>Die rundfunkpolitische Funktion der beabsichtigten Neufassung des § 15 FFG und die Kompetenzfrage</i>	32
1. Die Einwirkung auf die Programmgestaltung	33
2. Als primär kulturpolitische Funktion der beabsichtigten Neuregelung	35
3. Die primäre Funktion gibt kompetentiell den Ausschlag	35
4. Daher mangelnde Zuständigkeit des Bundes	36
5. Im speziellen Lichte des Mehrwertsteuer-Urteils samt Abweichender Meinungen	36
a) Mehrheitsmeinung	36
b) Erste Abweichende Meinung; insbesondere zum Verhältnis der kulturpolitischen Funktion zu steuerrechtlichen Kompe- tenzen	36
c) Zweite Abweichende Meinung	38
6. Im Lichte sonstiger einschlägiger Äußerungen	38
a) Fernseh-Urteil	38
b) Äußerungen zum Verhältnis Rundfunkrecht – Wirtschaftsrecht	39
c) Äußerungen zum Verhältnis Rundfunkrecht – Steuerrecht .	39
7. Ergebnis insgesamt	41
F. <i>Zur Kompetenzproblematik des sonstigen Inhalts der vorgesehenen Neufassung des FFG</i>	42
1. Die kompetenzrechtliche Auseinandersetzung um das FFG bisheriger Gestalt	42

2.	Weiterführung einer primär wirtschaftsrechtlichen Deutung besonders problematisch, wenn Neufassung zugrunde gelegt wird; angesichts:	
	a) des Gesetzestextes	43
	b) des Vorblatts	44
	c) der Begründung des Entwurfs	44
3.	Kulturpolitische Funktion nicht mehr bloßer „Nebenzweck“ . .	45
	a) Die bewußte Beschränkung des FFG bisheriger Fassung auf kulturelle Nebeneffekte (aus verfassungsrechtlichen Gründen)	45
	b) Konsequenz der beabsichtigten Neufassung	45
4.	Zur Frage eines Vorrangs des Art. 75 Nr. 2 GG	46
	a) Zur Ausgangsargumentation des OVG Berlin	46
	b) Zu zusätzlichen Erwägungen	47
G.	<i>Exkurs: Zur materiellrechtlichen Fragestellung</i>	48
1.	Einwirkung auf die Programmgestaltung als materiell-rechtliches Problem	48
	a) Relevanz auch bei fehlender „Absicht“	48
	b) Gesetzgeberische Festlegung der Aufgaben der Rundfunkanstalten?	49
	c) „Allgemeines Gesetz“ als allgemeine Fragestellung	50
	d) Könnte die Regelung nur „reflexiv“ wirken?	50
	e) Entspreche die Regelung dem Gedanken grundrechtsfreundlicher „Werteabwägung“?	52
	f) Insbesondere zur Bedeutung des Primats „freiwilliger“ Hilfe	53
2.	Systemgerechtigkeit und Gleichheit; allgemeine Schranken für Abgabelasten	54
	a) Aufgabe des Prinzips der Selbsthilfe der Filmwirtschaft als Frage der Systemgerechtigkeit	54
	b) Mangel einheitlicher Beurteilungsmaßstäbe; die Spannweite judikativer Aussagen	55
	c) „Überzeugende Gründe“ für die fragliche Regelung?	57
	d) Allgemeines Verbot fremdnütziger Abgabenlast?	57
	e) Angemessenheit und Systemgerechtigkeit der konkreten Ausgestaltung der Abgabe (insbesondere zur Abgabenhöhe)?	58
3.	Verfassungswidriger Zugriff des Bundes auf Landesmittel?	59
H.	<i>Ergebnis</i>	61