

FAKULTÄT FÜR RECHTSWISSENSCHAFT

UNIVERSITÄT HAMBURG

Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde
an der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Hamburg

Die Filmförderungsanstalt

–

Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Untersuchung der Verwaltungsorganisation für künftige Novellierungsvorhaben

vorgelegt von
Stefanie Hagemeyer

Dezember 2014

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Kirmse, Gerhard:

Einflussfaktoren auf die maschinelle Reinigung von Standardinstrumenten -
Optimierung von Messverfahren und Reinigungsparametern
ISBN 978-3-86376-144-8

Erstgutachter: Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute

Zweitgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Schulz

Tag der mündlichen Prüfung: 19.12.2014

Alle Rechte vorbehalten

1. Auflage 2015

© Optimus Verlag, Göttingen

© Coverfoto:

Covergestaltung: Katharina Dreiling

URL: www.optimus-verlag.de

Printed in Germany

Papier ist FSC zertifiziert (holzfrei, chlorfrei und säurefrei,
sowie alterungsbeständig nach ANSI 3948 und ISO 9706)

Das Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes in Deutschland ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Danksagung

Mit dem Abschluss meiner Promotion geht ein besonderer Lebensabschnitt zu Ende. Es war ein mühevoller, aber auch ein sehr spannender Weg, weil er mir die Möglichkeit zu neuen Erfahrungen gab. Diesen Weg haben viele Menschen bereichert und auf diese Weise wesentlich zu dem Gelingen meiner Arbeit beigetragen. Daher möchte ich die Gelegenheit nutzen, um meinen tiefen Dank zum Ausdruck zu bringen.

Großer Dank gebührt zuallerst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute, der dieser Arbeit den Weg bereitet hat und mir durch seinem Zuspruch und einem stets offenen Ohr für Fragen zur Seite stand. Der gleiche Dank gilt Herrn Prof. Dr. Wolfgang Schulz und dem gesamten Team des Hans-Bredow-Instituts, die mir mit Ihrem Fachwissen, Ihrer konstruktiven Kritik und Ihren vielen Ideen immer wieder den nötigen Schwung gegeben haben. Ich werde an die Zeit meiner wissenschaftlichen Mitarbeit stets mit Stolz zurückdenken und ich danke für die wertvollen Erfahrungen und freundschaftlichen Erinnerungen, die mir zuteil wurden.

Tiefen Dank möchte ich auch meinen Eltern und Freunden aussprechen, die mir stets Mut zugesprochen und Ihr volles Vertrauen in mich gesetzt haben. Sie sind in jeglicher Hinsicht die Grundsteine für mein Studium und für diese Arbeit gewesen. Sie haben mich bestärkt, wenn ich an mir gezweifelt habe und haben mir den Rücken freigehalten, so dass ich mich verwirklichen konnte.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
A. Problemstellung	1
B. Forschungsstand.....	4
C. Struktur der Arbeit	6

Erster Teil: Verwaltungsrechtliche Untersuchung

Erstes Kapitel:

Zum Verwaltungsaufbau der Filmförderungsanstalt	9
A. Entstehungsgeschichte	9
B. Organisationsform.....	10
C. Wesentliche Aufgabenbereiche und Entscheidungskompetenzen	12
I. Zuständigkeitsbereich der Filmförderungsanstalt	12
II. Überblick über die Entscheidungstätigkeiten	13
1. Referenzfilmförderung.....	13
2. Projektfilmförderung.....	15
D. Organe der Filmförderungsanstalt	20
I. Vorstand	21
1. Besetzungsakt.....	21
2. Betriebsleitung und Vergabeentscheidungen.....	21
3. Veränderungen durch das FFG von 2014	23
II. Verwaltungsrat.....	23
1. Besetzungsakt.....	23
2. Ausübung des Budgetrechts, der Haushaltsplanung und Richtlinienkompetenz	24
3. Veränderungen durch das FFG von 2014	24
III. Präsidium	25

Inhaltsverzeichnis

1. Besetzungsakt.....	25
2. Beratungs- und Überwachungsfunktionen.....	25
3. Veränderungen durch das FFG von 2014.....	26
IV. Vergabekommission und ihre Unterkommissionen	26
1. Besetzungsakt.....	26
2. bewertende Entscheidungen der Vergabe- und Unterkommission.....	27
3. Veränderungen durch das FFG von 2014.....	28
E. Aufsicht über die Filmförderungsanstalt	28
F. Bewertung.....	30

Zweites Kapitel:

Bestimmung und Typologisierung eines Selbstverwaltungsrechts 35

A. Definition und typologische Einordnung.....	35
B. Zuordnung eines Selbstverwaltungsrechts durch die Grundrechte.....	37
I. Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des Öffentlichen Rechts.....	38
II. Grundrechtsberechtigung aus Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG.....	39
III. Grundrechtsberechtigung aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG.....	39
IV. Grundrechtsberechtigung aus Art. 9 Abs. 1 GG.....	41
1. Abgrenzung des Grundrechtsschutzes zu Art. 9 Abs. 3 S. 1 GG.....	42
2. Filmförderungsanstalt als eine Vereinigung i.S.d. Art. 9 Abs. 1 GG.....	42
3. Missbrauch der Formenwahl durch den Gesetzgeber.....	43
V. Zwischenergebnis.....	45
C. Ordnungspolitische Organisationsinteressen als Rechtfertigungs- gründe für ein institutionell-funktionales Selbstverwaltungsrecht.....	45

Zweiter Teil: Verfassungsrechtliche Untersuchung

Erstes Kapitel: Vorbemerkung	49
A. Normtheoretische Grundlagen für die Anwendung und Auslegung von Verfassungsnormen.....	49
B. Bewertung	52
Zweites Kapitel: Verwaltungsaufbau im Lichte von allgemeinen Staatsziel- und Stukturnormen und der Grundrechte	54
A. Verfassungsmäßigkeit des Verwaltungsaufbaus im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip	54
I. Unmittelbare Betroffenenmitwirkung im Lichte der Verfassung.....	55
II. Betroffenenmitwirkung als Beitrag für effektive Verwaltungsstrukturen.....	55
III. Betroffenenmitwirkung als Beitrag für effiziente Verwaltungsstrukturen.....	57
B. Verfassungsmäßigkeit der Vergabe- und Entscheidungsstrukturen im Hinblick auf die Grundrechte	60
I. Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG.....	62
II. Filmfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.....	65
III. Kunstfreiheit, Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG.....	74
C. Exkurs: Erforderliche Staatsfreiheit der Verwaltungsentscheidungen im Hinblick auf die Verfassungswidrigkeit der Ausgestaltung der ZDF-Aufsichtsgremien	78
D. Zwischenergebnis.....	79
Drittes Kapitel: Demokratische Legitimation	80
A. Demokratische Vermittlungsfunktion des deutschen Kinofilms	80
B. Verfassungsmäßigkeit des Verwaltungsaufbaus und der Entscheidungsstrukturen im Hinblick auf das Demokratieprinzip.....	83
I. Legitimation nach dem holistisch-monistischen Demokratieverständnis.....	85

Inhaltsverzeichnis

1. Legitimationsniveau.....	87
2. Zulässige Durchbrechungen demokratischer Legitimation.....	88
II. Legitimation nach dem individualistisch-pluralistischen Demokratieverständnis.....	90
1. Legitimationsniveau.....	93
2. Zwischenergebnis.....	97
III. Die unterschiedlichen Ansätze vor dem Hintergrund normtheoretischer Erkenntnisse.....	97
C. Ergebnis.....	102

Viertes Kapitel: Verfassungsmäßigkeit der Erhebung der Filmabgabe und der Verwendung des Mittelaufkommens 103

A. Finanzierungssystem im Überblick	103
I. Inhalt und Umfang der Abgabeverpflichtung.....	103
II. Veränderungen durch das FFG von 2014.....	104
III. Rechtsnatur der Filmabgabe.....	105
B. Sachliche Rechtfertigung der Abgabenerhebung	107
I. Verfolgung eines legitimen Sachzwecks	109
II. Homogenität der Gruppe.....	110
III. Sachnähe der Abgabenschuldner zur Zweckverfolgung	118
IV. Finanzierungsverantwortung.....	119
V. Gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens	120
VI. Einhaltung der Evaluations- und Prüfpflichten hinsichtlich der Verfolgung eines legitimen Sachzwecks	121
VII. Wahrung der parlamentarischen Kontrolle.....	121
C. Sachliche Rechtfertigung der Abgabenhöhe	122
I. Kinobetreiber.....	124
II. Videowirtschaft.....	125
III. Rundfunkveranstalter	127
IV. Zwischenergebnis.....	129

D. Europarechtskonformität der Filmabgabe	130
Dritter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	132
Abkürzungsverzeichnis	139
Literaturverzeichnis.....	143

Einleitung

A. Problemstellung

Rechtsgrundlage der Untersuchung ist das erstmals im Jahre 1967 verabschiedete¹ und nunmehr in seiner siebten Fassung² am 1.1.2014 in Kraft getretene Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films³. In dem Änderungsgesetz beschränkte sich der Bundestag auf „*nur maßvolle Veränderungen*“⁴. Grund zur Zurückhaltung war nicht ein mangelnder Handlungsbedarf. Im Hinblick auf anhängige Verfassungsbeschwerden⁵ und weitere Gerichtsverfahren⁶ – so hieß es – seien umfassende Änderungsmaßnahmen derzeit nicht kalkulierbar. Für künftige Novellierungsvorhaben wurde jedoch betont:

„Wenn Karlsruhe gesprochen hat, werden wir das FFG auf neue Füße stellen müssen. Deshalb ist es besonders wichtig, dass wir mit der siebten FFG-Novelle diese Phase der Ungewissheit überbrücken und schon ein paar Pflöcke für die Zeit nach dem Urteil einschlagen. Unter dieser Maßgabe kann der Vorschlag der Bundesregierung, den wir heute beraten, nicht zufriedenstellen. Da wäre mehr möglich gewesen.“⁷

Ein wichtiges Streitthema war der Verwaltungsaufbau der Filmförderungsanstalt. Zusammengefasst zielten die Diskussionen einerseits auf ressourcenkalkulierende Erwägungen. Andererseits wurden Fragen aufgeworfen, die den Kern der Filmförderungsanstalt, nämlich ihre Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse betreffen. Der Deutsche Bundestag forderte die Bundesregierung aus-

¹ S. BGBl. 1967 I, S. 1352.

² Siebtes Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes, s. BGBl. 2013 I, S. 3082. Künftig kurz als Änderungsgesetz bezeichnet.

³ Auch als Filmförderungsgesetz, kurz FFG, bezeichnet.

⁴ S. BT-Drs. zu 496/13, S. 2.

⁵ Im laufenden Gesetzgebungsverfahren waren Verfassungsbeschwerden über die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Bestimmungen des FFG zur Erhebung der Filmabgabe beim Bundesverfassungsgericht anhängig. Zu dem in der Zwischenzeit ergangenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Januar 2014 (ZUM 2014, 302 ff.) wird die nachfolgende Untersuchung im Rahmen der demokratischen Legitimation und der Abgabenerhebung der Anstalt Stellung nehmen, vgl. dazu 2. Teil: 3. und 4. Kap..

⁶ Vgl. dazu BR-Drs. zu 496/13, S. 2.

⁷ PIPr. 17/225, 28132 (C).

drücklich dazu auf, für das Novellierungsvorhaben im Jahr 2016 die Zusammensetzung der Gremien der Filmförderungsanstalt, insbesondere die Strukturen des Verwaltungsrats, zu überprüfen.⁸ Es wurde ferner angeregt, die Mitgliederzahl der Gremien generell, vor allem aber in der Vergabekommission, zu reduzieren.⁹

Mit diesen Diskussionen wurden Organisations- und Verfahrensfragen angesprochen, die Anlass zu einer verwaltungsrechtlichen Einordnung des Verwaltungsträgers geben. Verwaltungsorgane wie ein Verwaltungsrat und eine spezielle Vergabekommission lassen vermuten, dass es sich bei der Filmförderungsanstalt nicht um eine typische Bundesoberbehörde handelt, sondern der Gesetzgeber organisatorisch einen Spezialfall ausgestaltet hat, den es in dem System von bestehenden Verwaltungsträgern zu typologisieren gilt. Zugleich ist der Blick auf die Verfassungsmäßigkeit dieses Hoheitsträgers zu richten. Denn es ist normlogisch zwingend, dass einer nach Art. 20 Abs. 3 GG gesetzesgebundenen Verwaltung zugleich die Anordnung trifft, möglichst gut zu funktionieren. Insofern vertreten Rechtsprechung¹⁰ und Literatur¹¹ die Auffassung, dass das Rechtsstaatsprinzip die Effektivität und Effizienz der Organe der Verwaltung gebietet. Zudem mag die Förderung des deutschen Films als Aufgabenbereich der Anstalt eine weitere Besonderheit begründen. Weil Förderungsgegenstand der deutsche Kinofilm ist, ist möglicherweise ein Sachbereich berührt, der nicht nur durch wirtschaftliche Interessen beeinflusst wird, sondern in dem zugleich die Informationsinteressen und die kulturellen Interessen der Allgemeinheit nicht unbeachtet bleiben dürfen. Dies kann sich aus der Doppelnatur des Kinofilms ergeben: Der Film ist Wirtschafts- und Kulturgut zugleich.¹² Er unterliegt als Ware strengen ökonomischen Regeln und ist abhängig von technischen Entwicklungen, auch in Bezug auf die Abspielorte. Als Kunstform folgt der Film ästhetischen Vorgaben; er will informieren, bilden und unterhalten.¹³ Der Film ist damit Rechtsgut von Lebensbereichen, denen ein besonderer verfassungs-

⁸ BR-Drs. zu 496/13, S. 4; BT-Drs. 17/13689, S. 9.

⁹ BR-Drs. zu 496/13, S. 4; BT-Drs. 17/13689, S. 9.

¹⁰ BVerfGE 68, 1, 86; E 72, 300, 317; E 98, 218, 252, 256

¹¹ Trute, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit, 1994, S. 194 m.w.N.; vgl. Krebs in Isensee/Kirchhof HbStR V, 3. Aufl. 2007, § 108 Rn. 90; Schmidt-Abmann, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2006, Kap. 2 Rn. 75; Sobota, Das Prinzip Rechtsstaat, 1997, S. 62 ff.; zum Begriff „funktionsgerechte Organstrukturen“ grundlegend v. Danwitz, Der Staat (35) 1996, 329 ff.

¹² Sjurts, Gabler Lexikon Medienwirtschaft, 2011, S. 200 (Stichwort Film).

¹³ Sjurts, s. ebenda.

rechtlicher Schutz zukommt. Geht man davon aus, dass das Organisationsrecht einen grundrechtseffektuiierenden Betrag zu leisten vermag,¹⁴ kann dies im Hinblick auf die gewählte Verwaltungsorganisation – je nach Ausgestaltungsbedürftigkeit der betroffenen Grundrechte – zu gewissen Beschränkungen bzw. besonderen Anforderungen an die Organisation und das Entscheidungsverfahren führen. Es ist nicht auszuschließen, dass hier ähnliche Anforderungen zu einer erforderlichen Staatsfreiheit der Gremien zu beachten sind, wie sie das Bundesverfassungsgericht¹⁵ jüngst in einer rundfunkrechtlichen Auseinandersetzung zu Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG konkretisiert hat. In diesem Zusammenhang muss zugleich auch die Frage der demokratischen Legitimation der Organe thematisiert werden. Sollte tatsächlich eine staatsferne Verwaltung ausgestaltet werden müssen, ist zu überprüfen, inwieweit der Gesetzgeber die Verfassungsmäßigkeit der Verwaltungsorganisation im Hinblick auf das Demokratieprinzip garantiert.

Ein dauerhaftes Streitthema bildet schließlich die Erhebung der Filmabgabe und die entsprechende Verwendung des Mittelaufkommens. Von den zuvor angesprochenen Verfassungsbeschwerden abgesehen betrafen laut Deutschem Bundestag¹⁶ im letzten Gesetzgebungsverfahren von circa 177 gegen die Filmförderungsanstalt anhängig gemachten Klagen allein 140 die Filmabgabe. Da die Filmabgabe nicht dem Staatshaushalt zufließt, sondern einen Sonderfonds darstellt, ist sie nur ausnahmsweise mit der Finanzverfassung des GG vereinbar, wenn sie in der Sache und in der Höhe gerechtfertigt ist. Zu diesem Thema hat sich das Bundesverfassungsgericht in einer aktuellen Entscheidung¹⁷ positioniert, die für diese Arbeit die Grundlage für eine kritische Auseinandersetzung bietet.

Die aufgeworfenen Probleme lassen sich auf zwei Themengebieten untersuchen: Es bietet sich eine verwaltungsrechtliche Untersuchung der Anstaltsstruk-

¹⁴ Vgl. Stern, Staatsrecht III/1, 1988, § 69 V 3; Krebs in Isensee/Kirchhof, HbStR V, 3. Aufl. 2007, § 108 Rn. 60 sowie Hesse in Benda u.a., HdbVerfR (2), 2. Aufl. 1994, S. 100: „Bedürfen damit die Grundrechte in weitem Maße der Organisation und des Verfahrens, so wirken sie zugleich ihrerseits auf das Organisations- und Verfahrensrecht ein, das auf diese Weise zur Grundrechtsverwirklichung und -sicherung beiträgt.“

¹⁵ So hat das Bundesverfassungsgericht über die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entschieden und Grenzen für den Mitgliederanteil staatlicher und staatsnaher Vertreter aufgestellt, vgl. dazu BVerfG, NVwZ 2014, 867 ff.

¹⁶ BR-Drs. zu 496/13, S. 2.

¹⁷ S. BVerfG, ZUM 2014, 302 ff.

turen an, anhand derer Besonderheiten und Unterschiede zu typischen Fachbehörden mit reiner Sachkompetenz aufgezeigt werden. Die Ergebnisse bieten sodann die Grundlage für eine Typologisierung der Filmförderungsanstalt im Hinblick auf das System bestehender Verwaltungsträger, wobei das Bestehen von Selbstverwaltungsrechten ebenfalls eine Rolle spielt.

Der Schwerpunkt der Arbeit widmet sich dem Verfassungsrecht als dem zweiten Themengebiet. Hier sind die aufgeworfenen Fragen der Verfassungsmäßigkeit der Organisation zu beantworten, wobei das Augenmerk auf das Rechtsstaatsprinzip, die Grundrechte, das Demokratieprinzip und die Finanzverfassung gerichtet wird.

B. Forschungsstand

Filmwirtschaft und Filmkunst sind in der rechtswissenschaftlichen Forschung nur eine Randerscheinung. Abseits der Kompetenzfrage des Bundes über die Normierung von Förderungsbestimmungen sind keine rechtswissenschaftlichen Abhandlungen bekannt, die sich mit der Verwaltungsorganisation der Filmförderungsanstalt intensiv auseinandersetzen.

Vor allem im Hinblick auf die verwaltungsrechtliche Untersuchung steht eine Kategorisierung der Filmförderungsanstalt ebenso wie die Frage, ob ihr ein Selbstverwaltungsrecht in eigenen Angelegenheiten zusteht, bislang aus. Sollte sich in diesem Zusammenhang der erste Anschein von einer besonderen Staatsferne der Verwaltungsorganisation verdichten, ist zu prüfen, ob es sich sogar um einen grundrechtlich veranlassten Selbstverwaltungsträger handelt. Selbst wenn die Grundrechtsempfänger für staatliches Handeln in der herrschenden Rechtslehre deutlich abgeflaut ist, bietet dieser Ansatz die Möglichkeit, die Frage nach einer bislang ebenfalls nicht behandelten partiellen Grundrechtsfähigkeit der Filmförderungsanstalt in gebotener Kürze zu beantworten.

Grundlegende Erörterungen zu der Besetzung und der Entscheidungsteilhabe von besonderen Verwaltungsgremien nimmt zwar *Edith Schreyer* in ihrem Werk „*Pluralistische Entscheidungsgremien im Bereich sozialer und kultureller Staatsaufgaben*“ aus dem Jahre 1982 vor. In ihrer Auseinandersetzung zu den damaligen Repräsentationslehren von *Gerhard Leibholz* und *Carl Schmitt* beleuchtet sie neben anderen Einrichtungen schlaglichtartig auch die Gremien der

Filmförderungsanstalt.¹⁸ Der Fokus jener Forschungsarbeit liegt aber auf der eingeschränkten judiziellen Überprüfbarkeit der Verwaltungsentscheidungen. Im Rahmen dessen geht es der Autorin um die Voraussetzungen von einfachgesetzlichen Beurteilungsspielräumen und die Beantwortung der Frage, welche personellen und sachlichen Besonderheiten für eine normative Ermächtigung sprechen.¹⁹ Zur Begründung geht die Autorin zudem auf steuerungspolitische Erwägungen von *Niklas Luhmann* ein und beleuchtet grundrechtliche Wertentscheidungen sowie demokratische Grundsätze.²⁰ Das Werk bietet für das Forschungsvorhaben geeignete Anknüpfungspunkte. Ob die getroffenen Feststellungen vor dem aktuellen Erkenntnisstand allerdings noch zutreffen, bedarf einer Prüfung. Das eigene Forschungsinteresse soll über jene Forschungserkenntnisse zudem hinausgehen.

Im Rahmen einer Grundrechtsprüfung ist die Ausgestaltungsbedürftigkeit der Filmfreiheit in der Sache wenig behandelt. Dies gilt vom Schutzbereich der Filmfreiheit her, rechtsdogmatisch ebenso wie theoretisch. Bei der Rezeption von rechtswissenschaftlichen Wissensbeständen viel auf, dass für die Filmfreiheit zwar durchgängig eigenständige Grundrechtsgewährleistungen postuliert werden,²¹ diese dann aber oftmals mit dem Verweis auf die Bedeutung der Rundfunk- und Kunstfreiheit im Ergebnis eher oberflächlich behandelt bleiben.

Zur Auseinandersetzung mit der demokratischen Legitimation von Verwaltungsträgern kann auf eine Reihe von wissenschaftlichen Abhandlungen, vornehmlich aus den 90er Jahren, zurückgegriffen werden, in denen das Demokratieprinzip insbesondere im Umfeld funktioneller Selbstverwaltungsträger erörtert wurde.²² Aufgrund erheblicher Kritik gegenüber dem klassischen Demokratieverständnis besteht zudem Anlass, sich mit einem modernen Demokratieverständnis auseinanderzusetzen. Dieses begreift die Frage demokratischer Legitimationsvermittlungen nicht volkszentriert, d.h. holistisch-monistisch, sondern

¹⁸ Vgl. Schreyer, *Pluralistische Entscheidungsgremien*, 1982, S. 22 ff., 36 ff, 60 ff..

¹⁹ Vgl. Schreyer, *Pluralistische Entscheidungsgremien*, 1982, S. 13 ff..

²⁰ Vgl. Schreyer, *Pluralistische Entscheidungsgremien*, 1982, S. 108 ff., 117 ff..

²¹ Vgl. dazu BK-Degenhart, *GG*, 123. Aktual. 2006, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 899; Kannengießer in Schmidt-Bleibtreu u.a., *GG*, 13. Aufl. 2014, Art. 5 Rn. 20 m.w.N..

²² Vgl. Emde, *Demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung*, 1991; Schmidt-Aßmann in Hoffmann-Riem u.a., *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997; Kluth, *Funktionale Selbstverwaltung*, 1997.

individuell-pluralistisch.²³ Diese Gegenkonzeption zum klassischen Legitimationsmodell wurde in der jüngeren Zeit normativ konkretisiert.²⁴ Die Bezugnahme dieser Ansätze kann zu einer fruchtbaren Auseinandersetzung mit Organisationsgehalten der Filmförderungsanstalt führen. Im Rahmen dessen ist auf die jüngst ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts²⁵ zur Filmförderungsanstalt einzugehen, da auch in ihr Lockerungen des Demokratieprinzips erkennbar werden. Die Entscheidung ist im Hinblick auf eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Verfassungsmäßigkeit der Filmabgabe kritisch zu würdigen. Es ist hier zu überlegen, ob sich die vornehmlich im Sozialrecht in richterlicher Rechtsfortbildung entwickelten Rechtfertigungskriterien von Sonderabgaben widerspruchsfrei auf wirtschaftspolitische Förderziele übertragen lassen. Zur Veranschaulichung soll auf zwei Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts aus den Jahren 2009²⁶ und 2011²⁷ Bezug genommen werden. Diese hatten die Verfassungsmäßigkeit der Filmabgabe ebenfalls zum Streitgegenstand.

C. Struktur der Arbeit

Die Arbeit unterteilt sich in zwei Teile, gefolgt von einer Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse im Dritten Teil. Der Erste Teil der Arbeit befasst sich mit der verwaltungsrechtlichen Untersuchung der Filmförderungsanstalt. Der Zweite Teil widmet sich den angesprochenen verfassungsrechtlichen Problemstellungen.

Im einleitenden Kapitel des Ersten Teils wird der Verwaltungsaufbau der Filmförderungsanstalt dargestellt. Es erfolgen Ausführungen zur Entstehungsgeschichte und zur Organisationsform der Anstalt sowie zu ihren relevanten Förderbereichen. Die einzelnen Organe und die Aufsicht über die Filmförderungsanstalt werden erläutert. Hierbei werden Veränderungen durch das FFG von 2014 an entsprechender Stelle gesondert berücksichtigt. Das Erste Kapitel schließt mit einer Bewertung der Verwaltungsstrukturen ab. Die Ergebnisse

²³ Vgl. dazu Trute in Hoffmann-Riem u.a., GVwR I, 2. Aufl. 2012, § 6; Unger, Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008.

²⁴ S. Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, 2000; Trute in Hoffmann-Riem u.a., GVwR I, 2. Aufl. 2012, § 6; Unger, Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008.

²⁵ BVerfG, ZUM 2014, 302 ff..

²⁶ BVerwG, ZUM 2009, 492.

²⁷ BVerwG, NVwZ 2011, 998.

werden zu den typischen Merkmalen von Fachbehörden mit spezieller Sachkompetenz abgegrenzt. Im Rahmen dessen wird der Verwaltungsaufbau mit anderen Institutionen auf Bundesebene und Landesebene verglichen. In diesem Zusammenhang werden Ähnlichkeiten aufgezeigt, die zugunsten eines Selbstverwaltungsrechts für die Filmförderungsanstalt sprechen.

Das Zweite Kapitel liefert die theoretischen Grundlagen zur Bestimmung und zur typologischen Einordnung von Selbstverwaltungsträgern. Auf deren Grundlage werden Merkmale von institutionell-funktionalen ebenso wie grundrechtlich veranlassten Selbstverwaltungsrechtsträgern erörtert. Daraufhin folgt die Typologisierung der Filmförderungsanstalt. Den Abschluss der verwaltungsrechtlichen Untersuchung bildet die Darstellung der ordnungspolitischen Organisationsinteressen als Rechtfertigungsgründe für ein Selbstverwaltungsrecht der Filmförderungsanstalt.

Mit einer Vorbemerkung zu den normtheoretischen Grundlagen für die Anwendung und Auslegung von Verfassungsnormen eröffnet das Erste Kapitel den Zweiten Teil der Untersuchung. Im Zweiten Kapitel wird die Verfassungsmäßigkeit des Verwaltungsaufbaus im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip überprüft. Den Schwerpunkt des Kapitels bildet die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Vergabe- und Entscheidungsstrukturen im Hinblick auf die Grundrechte. Normative Zielsetzungen, argumentative Grundlagen und Wirkungsweisen zur Ausgestaltungsbedürftigkeit der Berufs- und Wettbewerbsfreiheit sowie der Film- und Kunstfreiheit werden erarbeitet.

Das Dritte Kapitel leitet ein mit ergänzenden Wertungsgesichtspunkten, die der demokratischen Vermittlungsfunktion des deutschen Kinofilms geschuldet sind. Im Anschluss daran werden unterschiedliche Grundverständnisse zum Demokratieprinzip vorgestellt und ihre Folgen für die demokratische Legitimation der Filmförderungsanstalt erörtert. Eine normtheoretische Auseinandersetzung, in der die Ergebnisse der einzelnen Demokratieansätze kritisch hinterfragt werden, schließt das Kapitel ab.

Das Vierte Kapitel widmet sich der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Erhebung der Filmabgabe und der Verwendung des Mittelaufkommens. Eingangs werden Grundlagen vermittelt und ein Überblick über das Finanzierungssystem gegeben. Darauf folgt die rechtliche Untersuchung zur Rechtfertigung der Sonderabgabenlast dem Grunde und der Höhe nach. Mit der Prüfung der Euro-

Einleitung

parechtskonformität der neu eingefügten Regelungen der Filmabgabe endet der Zweiten Teil der Arbeit.

Der Dritte Teil der Arbeit enthält die Zusammenfassung der Ergebnisse und beinhaltet, soweit es auf Grundlage der Ergebnisse für notwendig erachtet wird, Handlungsimplicationen für künftige Novellierungsverfahren.