

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](http://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:**

<b>Zum Verwaltungsaufbau der Filmförderungsanstalt .....</b>	<b>9</b>
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

<b>Erstes Kapitel: Vorbemerkung</b> .....	<b>49</b>
A. Normtheoretische Grundlagen für die Anwendung und Auslegung von Verfassungsnormen.....	49
B. Bewertung .....	52
<b>Zweites Kapitel: Verwaltungsaufbau im Lichte von allgemeinen Staatsziel- und Stukturnormen und der Grundrechte</b> .....	<b>54</b>
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
<b>Drittes Kapitel: Demokratische Legitimation</b> .....	<b>80</b>
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
<b>Dritter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>132</b>
Abkürzungsverzeichnis .....	139
Literaturverzeichnis.....	143