

HDF e.V. • Große Präsidentenstraße 9 • 10178 Berlin

An die Vorsitzende des  
Ausschuss für Kultur und Medien  
Frau Monika Griefhahn  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Ausschuss für  
Kultur und Medien  
15. Wahlperiode  
  
Ausschussdrucksache  
**Nr. 15(21) 78**

Große Präsidentenstraße 9  
10178 Berlin

Telefon  
030 - 23 00 40 41

Telefax  
030 - 23 00 40 26

E-Mail  
info@Kino-HDF.com

Internet  
www.Kino-HDF.com

[vorab per e-mail: Kulturausschuss@bundestag.de](mailto:Kulturausschuss@bundestag.de)

Donnerstag, 02. Oktober 2003  
**RegE-FFG, Bundestagsdrucksache 15/1508**  
**Ihr Schreiben vom 26. September 2003**

Sehr geehrte Frau Griefhahn,

für Ihre freundliche Einladung zur Sachverständigen-Anhörung in Sachen Novellierung des Filmförderungsgesetzes am 15. Oktober 2003 in Berlin bedanke ich mich. Ich werde an dieser Anhörung selbstverständlich und gerne teilnehmen.

Unbeschadet unserer erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken bieten wir unsere konstruktive Zusammenarbeit an.

Die Stellungnahme des von mir vertretenen Verbandes zur Vorbereitung der Anhörung ergibt sich aus folgenden Papieren des Hauptverband Deutscher Filmtheater e.V., die ich hiermit - erneut - an Sie und die Ausschussmitglieder übergebe:

- (1) „Eckpunkte des HDF für ein besseres FFG“  
Mit diesem Dokument legt der HDF seine detaillierten Vorstellungen zur Novellierung des Filmförderungsgesetzes vor.
- (2) „Mit dem RegE-FFG gefährdet das BKM die nationale Filmförderung in Deutschland“  
Dieses Dokument belegt die Verfassungswidrigkeit des geplanten Filmförderungsgesetzes.

Diese Papiere enthalten alle aus Sicht unserer Branche relevanten Überlegungen im Zusammenhang mit einer möglichen Neufassung des Gesetzes. Ergänzend ist im Hinblick auf anzustrebende Kompromisslösungen allenfalls auf folgendes hinzuweisen:

.../2

- 2 -

Die geplante Erhöhung der Filmabgabe um bis 33 % zielt insbesondere gegen umsatzschwächere Filmtheater und stellt eine große Ungerechtigkeit dar.

Die den privaten TV-Anbietern künftig eingeräumte Möglichkeit, einen Teil Ihrer Abgaben an die FFA mittels Sachleistungen zu erbringen, sollte auch für die Kinoindustrie diskussionsfähig sein. Führen die Kinos im Bundesgebiet nur einen „deutschen“ Trailer pro Leinwand und Tag vor, ergibt sich ein Volumen von über 1,2 Millionen Trailern pro Jahr, mit dem sich der von den Kinos geleistete Förderbeitrag - bei gleichbleibender Filmabgabe - mehr als verdoppeln ließe.

Ich würde mich freuen, wenn es uns - auch mit unkonventionellen Denkansätzen - gelingen sollte, einen langwierigen Rechtsstreit um das neue FFG zu vermeiden. Der HDF wird seinen Beitrag hierzu leisten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading 'Steffen Kuchenreuther'. The signature is written in a cursive, flowing style with a long horizontal stroke at the end.

Steffen Kuchenreuther  
- Präsident -

## FFG-Novelle 2004:

### Eckpunkte des HDF für ein besseres Filmförderungsgesetz

Wie bei jeder Novellierung des Filmförderungsgesetzes (FFG) ist die maßgebliche Frage dessen künftige Finanzierung. Gesetzlich verordnet, soll sich die Filmwirtschaft aus eigenen Mitteln selbst fördern - ohne Steuergelder! Aber: Wer zahlt wieviel?

Seit Inkrafttreten des geltenden FFG vom 06.08.1998, also seit mehr als vier Jahren, verspricht der Gesetzgeber der Industrie, neue Finanzierungsformen zu entwickeln, die der Leistungsfähigkeit sowie der unterschiedlichen Nutzungsintensität des Kinofilms durch die diversen Sparten der Film-/Fernsehindustrie gerecht werden. Geschehen ist jedoch nichts. Die Filmwirtschaft zahlt qua gesetzlicher Zwangsabgabe doppelt so viel (2001: über 20 Mio. € p.a.) wie die freiwillig leistenden TV-Anbieter (2001: rd. 11 Mio. € p.a.).

Beratungen in Expertengruppen des BKM lassen erkennen, daß hier auch ab 2004 keine Verbesserungen für die Kinos und erst recht keine faire, gesetzliche Erhebung der Abgabe von allen Nutzern des Mediums Film zu erwarten ist. Daher wiederholt der HDF hiermit seine zentralen Anliegen für ein besseres FFG 2004:

1. **Jeder der Spielfilme nutzt, unterliegt der gesetzlichen Abgabepflicht:** Dies muss sowohl für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, wie für die privaten Fernsehanbieter gelten; daneben auch für sämtliche neuen Nutzungsarten sowie auf allen Stufen der Filmauswertung. Es ist nicht hinnehmbar, daß Teile der Industrie (z.B. Kino, Verleih, Video) gesetzlich zur Abgabe verpflichtet werden, während andere (z.B. TV) ihren Beitrag mehr oder weniger freiwillig leisten und sowohl dessen Höhe als auch dessen Verwendung verhandeln können.
2. **Die Auswertungsfolge (windows) muss sachgerecht geregelt werden:** Neue Nutzungsarten und Absatzwege schmälern die Exklusivität der Auswertung eines Films im Kino, aber auch in den folgenden Stufen der Auswertung. Die Forderungen der Rechteinhaber nach kürzeren windows jeweils zugunsten ihrer Auswertungsart werden daher immer eindringlicher. Hierfür müssen "Spielregeln" gefunden werden.
3. **§ 25 Absatz 4 Ziffer 1 FFG (übliche Filmmiete für geförderte deutsche Filme)** ist so zu ändern, daß - ggf. über eine Richtlinie - folgendes sichergestellt werden kann: Der jeweilige Förderantrag muss verbindliche Angaben enthalten, welche Filmmiete bei der Kinoauswertung gefordert werden wird. Nur so kann die Vergabekommission rechtzeitig feststellen, ob ein Zuwendungsbescheid mit Auflagen nach § 25 Absatz 4 Ziffer 1 FFG zu verbinden ist.
4. **§ 53 Absatz 3 Ziffer 4 FFG (Verzicht auf die Geltendmachung von Einspielgarantien)** ist ersatzlos zu streichen. Der HDF ist bereit, auf diese Förderungsart zu verzichten, da sie Missbrauchsmöglichkeiten bietet, die in keinem Verhältnis zum angestrebten Förderzweck stehen.
5. **§ 56 Absatz 3 Satz 3 FFG ist dahingehend zu ändern, dass**
  - 5.1 Maßnahmen nach Absatz 1 Nr. 3 (*Kooperationen von Filmtheatern*) mit Zuschüssen bis zu € 200.000,-- gefördert werden können. Dadurch werden die Filmtheater gleich-  
.../2

gestellt mit der schon nach dem geltenden FFG für die Video-Förderung gehandhabten Praxis bei der Förderung generischer Werbekampagnen;

- 5.2 Maßnahmen nach Absatz 1 Nr. 4 (*Beratung von Filmtheatern*) mit Zuschüssen bis zu € 10.000,-- gefördert werden können. Das vom HDF mit finanzieller Unterstützung der FFA durchgeführte Pilotprojekt zur Betriebsberatung hat gezeigt, daß ein erheblicher Beratungsbedarf besteht. Sorgfältige Standortanalysen und Rentabilitätsgutachten sind teuer, aber vielfach unterläßlich. Damit sind besonders kleinere Betriebe oftmals schon in der Planungsphase überfordert. In Verbindung mit einer entsprechenden Änderung des § 57 FFG sollten insoweit auch Verbände ein Antragsrecht erhalten, da diese häufig übergeordnete Beratungsprojekte für ihre Mitglieder initiieren.

## **6. § 66 Absatz 2 + 1 FFG ist dahingehend zu ändern, dass**

6.1 die Filmabgabebesätze in jeder Umsatzkategorie um jeweils 0,5 %-Punkte abgesenkt werden auf 1,0 vom Hundert, 1,5 vom Hundert und 2,0 vom Hundert des Jahresumsatzes und die Freigrenze (Absatz 1) sowie die Umsatzgrenzen (Absatz 2) in etwa der Inflationsrate bzw. der Eintrittspreisentwicklung angepasst werden. Die Filmtheater - und abrechnungsbedingt auch die Filmverleihfirmen - leisten einen überproportional hohen Beitrag zum Etat der FFA. Dieser steht in keinem Verhältnis zum Anteil der Kinos an den gesamten Auswertungs-Erlösen von Spielfilmen. Eine Umschichtung der Abgabenlast auf andere Nutzer des Mediums Spielfilm ist mehr als überfällig; bei gerechter Abgabenbelastung aller Nutzer werden die durch diesen Vorschlag (kinoseitig) zu erwartenden Mindereinnahmen der FFA überkompensiert.

Im Falle einer entsprechenden Senkung der Filmabgabe bietet der HDF an, auch eine ersatzlose Streichung der Kino-Referenzförderung nach § 56 Absatz 2 FFG zu erörtern, und damit einen spürbaren Beitrag zur Entbürokratisierung der FFA und zur Kostensenkung zu leisten (Wegfall von über 4000 Förderanträgen p.a.!).

6.2 Abrechnungsgrundlage künftig der Kartenumsatz netto, also ohne Umsatzsteuer, ist. Soweit bislang der Bruttokartenumsatz als Abrechnungsgrundlage herangezogen wird, ist dies systemwidrig.

7. **Bürgschaftsfonds:** Bei Investitionen sollte in Fällen nicht ausreichend vorhandener Sicherheiten auf einen Bürgschaftsfonds zurückgegriffen werden können.

Der Erlösanteil der Filmtheater an der Filmauswertung insgesamt ist seit Jahren proportional rückläufig, weil neue Nutzungsarten hinzugekommen sind und deren Nutzungsintensität laufend gestiegen ist. Durch Umsatzsteigerungen ist der von den Kinos geleistete Beitrag dennoch real stark angestiegen. Eine gerechte und rechtlich vertretbare Filmförderungsabgabe im FFG 2004 muss dies berücksichtigen. Sie muss im Ergebnis zu einer spürbaren Entlastung der Kinoindustrie führen.

**Berlin, im August 2003**  
**Hauptverband Deutscher Filmtheater e.V.**  
**Präsidium und Hauptausschuss**

Mit dem Regierungsentwurf zum neuen Filmförderungsgesetz gefährdet das BKM die nationale Filmförderung in Deutschland

Der Hauptverband Deutscher Filmtheater (HDF) hat ein Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Regierungsentwurfs für ein neues Filmförderungsgesetz (RegE-FFG) in Auftrag gegeben, dessen wichtigste Ergebnisse hiermit zusammenfassend vorgelegt werden. Das von Professor Dr. Thomas Vesting (Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt a. Main, Professur für öffentliches Recht, Recht und Theorie der Medien) verfasste Gutachten bestätigt nicht nur die vom HDF bereits geäußerten Bedenken gegen den RegE-FFG, sondern führt auch wesentlich-neue, kultur-ökonomische Aspekte in die Diskussion um dieses Gesetz ein.

Film ist untrennbar Kultur- und Wirtschaftsgut. Der RegE-FFG betont die kulturelle Komponente der Filmförderung in noch stärkerem Maß als das geltende Gesetz. Damit verletzt der Entwurf zweifellos die in der Verfassung garantierte „**Kulturhoheit der Länder**“ gegenüber dem Bund (siehe unten **These 1.**). Aber nicht nur das:

Während Film- und Videoindustrie zur Finanzierung der Filmförderung eine - dem Grunde und der Höhe nach - gesetzlich verankerte Abgabe leisten müssen, will der Gesetzgeber auch künftig in verfassungswidriger Weise zulassen, dass die öffentlich-rechtlichen und die privaten TV-Anstalten lediglich unbestimmt zum Abschluss von „Verträgen“ angehalten werden. Dabei legt der RegE-FFG kein Volumen der vom Fernsehen zu leistenden Zahlungen fest und erlaubt den Anstalten künftig sogar, Sach- statt Geldleistungen als ihren Förderbeitrag zu erbringen. Das BKM verkennt jedoch, dass die angedachten Sachleistungen, wie zB Filmtrailer, längst Praxis in TV und Kino sind. Sie künftig einseitig als Förderbeitrag des TV zu bewerten, wäre nicht nur ungerecht gegenüber der Filmwirtschaft, sondern auch ohne jede positive Auswirkung auf den Etat der Filmförderungsanstalt. **So will das BKM eine eklatante Ungleichbehandlung zementieren, ohne dass hierfür sachliche Gründe bestehen und ohne die vom Grundgesetz geforderte eindeutige gesetzliche Grundlage (Thesen 2. und 4.).**

**Auch die Filmabgabe selbst - als angebliche "Sonderabgabe?" - ist nicht von der Verfassung gedeckt. Dieser finanzverfassungsrechtliche Aspekt** ist schon aus der Diskussion um frühere Versionen des FFG bekannt. Der Gesetzgeber hat es jedoch bis heute nicht für nötig befunden, der breiten Kritik aus der Wissenschaft Rechnung zu tragen (**These 3.**).

**Sowohl die Organisation der Filmförderungsanstalt als auch die Vergabe der Fördermittel müssten nach dem Grundgesetz staatsfrei** ausgestaltet sein - sind es jedoch nicht - ein weiterer klarer Verstoß gegen die Verfassung (**These 5.**).

Würde der RegE-FFG Gesetz, läge darin schließlich auch ein **Verstoß gegen die verfassungsrechtlich garantierte Berufsfreiheit**; denn die Filmabgabe ist eine Belastung, die die Kinos in ihrer Berufsausübung berührt. Von dieser Filmabgabe profitieren aber gerade die Konkurrenten der Kinos, die TV-Anstalten, ohne zu einer vergleichbaren Abgabe verpflichtet zu sein. Im übrigen fehlt dem Bund auch insoweit die Gesetzgebungskompetenz (**Thesen 6. und 1.**).

## *Zusammenfassung der Ergebnisse des Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Vesting in Thesen:*

Die rechtliche Legitimität einer „nationalstaatlichen“ Filmförderung ist nicht von der Förderung divergierender „nationaler“ Filmsprachen und Filmstile zu lösen. Das öffentliche Interesse an einer „nationalstaatlichen“ Filmförderung liegt vor allem darin begründet, das **Hollywoodkino**, das den Filmweltmarkt dominiert und zur **temporären Monopolbildung** tendiert (the-winner-takes-it-all), für die **Zufuhr des Neuen** offen zu halten. Nur durch die **Erhaltung der Innovationsfähigkeit** der globalen Filmindustrie bleibt die Möglichkeit des wechselseitigen Austauschs von Stoffen, Formen und Experimenten zwischen unterschiedlichen Filmsprachen und Filmstilen präsent und ein laufender Austausch von „professionellem“ Zentrum und „experimentierender“ Peripherie denkbar. Darin findet jede „nationalstaatliche“ Filmförderung ihre Rechtfertigung, darin reagiert aber auch der Regierungsentwurf zum Filmförderungsgesetz (RegE-FFG) auf die Kulturökonomie des Hollywoodkinos. Der RegE-FFG ändert das System der abgabenfinanzierten Filmförderung durch eine wesentlich stärkere Berücksichtigung qualitativer Kriterien innerhalb seiner gesetzlichen Formen der Mittelverwendung. Das FFG ist in seiner Neufassung nicht nur **kulturpolitisch** und **filmästhetisch** motiviert, sondern auch in seinen tragenden Instrumenten ein Gesetz zur **Erhaltung einer Vielfalt von Filmsprachen und Filmstilen** und damit, in einer von Medien geprägten Gesellschaft, an der Erhaltung **kultureller Vielfalt** orientiert.

Die kulturelle Orientierung der Bundesfilmförderung hängt auch damit zusammen, dass weder der Hollywoodfilm noch der europäische oder deutsche Film als „Gegenstand“ in wirtschaftliche und kulturelle Komponenten zerlegt werden können. Vielmehr ist der Kinofilm ein Beispiel für die Zunahme der wirtschaftlichen Bedeutung von Informations- und Kulturgütern – wie auch umgekehrt ein Beispiel für die Bedeutungszunahme des Kulturellen in wirtschaftlichen Wertschöpfungsketten. Dieser kulturökonomische Charakter des Mediums Films unterläuft die auf einer gegenständlichen Kompetenzabgrenzung beruhende Kompetenzordnung des Grundgesetzes und würde ein dem RegE-FFG entsprechendes Bundesgesetz in mehrfacher Hinsicht **verfassungswidrig** machen. Der RegE-FFG verstößt gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung (Art. 30, 70 GG), gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und gegen Abgabenrecht (Art. 104 a ff. GG). Letzteres findet seinen Grund vor allem darin, dass der Gesetzgeber in der Finanzierung der Filmförderung an dem Konzept festhält, Filmtheater und Programmanbieter mit einer gesetzlichen **Abgabepflicht** zu belegen, während die Fernsehveranstalter nur über **vertragliche Bindungen** mit der Filmförderungsanstalt an der Finanzierung beteiligt werden.

Im Einzelnen:

1. Der Bundesgesetzgeber hat keine **Kompetenz** zum Erlass des Filmförderungsgesetzes.
  - a) Auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG kann sich der Gesetzgeber nicht berufen, da das Gesetz primär **kulturpolitische** und **filmästhetische** Funktionen und Wirkungen entfaltet. In Funktion und Wirkung ist das Gesetz daher **nicht wirtschaftslenkend** i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.

- b) Die kulturpolitischen und filmästhetischen Funktionen und Wirkungen des Filmförderungsgesetzes können **nicht** als bloßer **Annex** der Wirtschaftsgesetzgebungskompetenz zugeordnet werden.
  - c) Die Nicht-Zuständigkeit des Bundes wird in **medienverfassungsrechtlicher Perspektive** noch deutlicher: Die **Ausgestaltung der Filmfreiheit** obliegt, nicht anders als im Fall des Rundfunks und der Presse, den **Ländern** und nicht dem Bund (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 70 GG).
  - d) Aufgrund der Besonderheiten der Kulturökonomie wäre allenfalls – über die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinausgehend – an eine **kooperierende Gesetzgebungsausübung** von Bund und Länder im Fall der Filmförderung zu denken. Diese fände ihre Grundlage u. a. im Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens.
2. Die Filmabgabe nach §§ 66, 66 a RegE-FFG ist **keine Sonderabgabe** im Sinne der Sonderabgabenjurisprudenz des Bundesverfassungsgerichts (Art. 104 a ff. GG). Dazu mangelt es an den kompetenzrechtlichen Voraussetzungen. § 67 RegE-FFG verstößt gegen den **abgabenrechtlichen Gesetzesvorbehalt**:
- a) Sieht man in der FFA eine Art Bundesbehörde, verstößt die der FFA in § 67 RegE-FFG eingeräumte Befugnis der Schaffung eines Abgabentatbestandes durch „Vereinbarung“ gegen **Art. 80 Abs. 1 GG** und den rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt (**Art. 20 Abs. 3 GG**). Die Filmabgabe für Fernsehveranstalter und Internetanbieter bleibt nach Grund (Inhalt) und Höhe (Ausmaß) unbestimmt.
  - b) Sieht man in § 67 RegE-FFG die Delegation einer Abgabefestsetzung an eine verselbständige Anstalt mit Satzungsautonomie, ist diese ebenfalls verfassungswidrig. Die Ermächtigung zur Abgabenbestimmung wird vom Bundesgesetzgeber nicht als Satzungsermächtigung an einen verselbständigten Verwaltungsträger delegiert. Der FFA wird lediglich das unbestimmte Recht eingeräumt, eine Vereinbarung zu schließen, bei der die Abgabefestsetzung der Verhandlungsmacht der FFA und den jeweils Betroffenen überlassen bleibt. Auch hier fehlt es an einer gesetzlich hinreichend bestimmten Grundlage für die Abgabenerhebung (Verstoß gegen **Art. 20 Abs. 3 GG**).
  - c) Die Abgabenerhebung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag verstößt außerdem gegen das **Vertragsformverbot** im Bereich der Steuer- und Abgabenerhebung.
3. Selbst wenn man die Filmabgabe als Sonderabgabe qualifizieren würde, würden die Voraussetzungen für **Sonderabgaben** nach Art. 104 a ff. GG nicht erfüllt.
- a) Filmtheater, Programmanbieter und Fernsehveranstalter sind **keine homogene Gruppe**. Die innere Gruppenhomogenität ist schon wegen der unklaren Verwendung von Film- und Verwertungsbegriffen nicht gegeben.

- b) Filmtheater, Programmanbieter und Fernsehanstalten weisen **keine** verantwortungsbegründende **Sachnähe** zum Zweck der kulturellen Vielfaltssicherung und Vielfaltsförderung im Medium des Films auf. Es mangelt auch insoweit an der äußeren Abgrenzbarkeit der Abgabeverpflichteten gegenüber Produzenten und Konsumenten.
  - c) Die Abgabe wird **nicht gruppennützig** verwendet.
4. Die Erhebung der Filmabgabe bei gleichzeitig vertraglicher Einbindung der Fernsehveranstalter genügt nicht den Anforderungen an **Abgabengerechtigkeit** und **Abgabengleichheit**.
- a) Die Unterscheidung zwischen gesetzlich und vertraglich verpflichteten Filmnutzern erfolgt **ohne sachlichen Grund** und kann nicht gerechtfertigt werden.
  - b) Die Finanzierungshilfen der Fernsehveranstalter können wegen vertraglicher Bedingungen, Gegenleistungen und Nebenpflichten **nicht als Abgaben** qualifiziert werden. Selbst wenn man die Fernsehveranstalter vom Zweck der Abgabe her in die abgabepflichtige Gruppe einbezieht: sie leisten keine Abgaben, sondern Zahlungen.
  - c) Bei der Finanzierung der Filmförderung leisten die **Filmtheater** und **Programmanbieter** einen **unverhältnismäßig** hohen Beitrag.
    - bb) Es ist bisher **kein sachgerechter Bewertungsmaßstab** für eine gleichmäßige Belastung der Nutzer gefunden.
    - cc) Die ausschließlich für die Fernsehveranstalter vorgesehene Möglichkeit, durch Sachleistungen zur Förderung beizutragen, verstärkt ohne sachgerechten Grund die **Ungleichbehandlung** zwischen den Beteiligten.
5. Das FFG verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen die **Filmfreiheit** des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen eines **Ausgestaltungsgesetzes** nach Art. 5 Abs. 2 Satz 1 GG, an dem insbesondere die Organisation der FFA und die Formen der Verwendung der durch die Filmabgabe erwirtschafteten Mittel zu messen sind, werden durch das FFG nicht eingehalten.
- a) Die organisationsrechtliche Umsetzung der FFA widerspricht dem **Grundsatz** der **Staatsfreiheit**. Die Satzung der FFA und die Geschäftsordnungen ihrer Organe bedürfen der Genehmigung des Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (§ 10 Abs. 1 Satz 3 RegE-FFG). Außerdem unterliegt die FFA – entgegen dem Wortlaut des § 13 Abs. 1 RegE-FFG – der Rechts- und Fachaufsicht durch das BKM (vgl. § 13 Abs. 3 RegE-FFG).

- b) Auch die Entscheidungen über die Vergabe der Fördermittel sind nicht **staatsfrei** organisiert. Das gilt vor allem für die Referenzfilmförderung, deren Vergabekriterien durch das Gesetz selbst festgelegt werden (vgl. § 22 Abs. 1 und 2 RegE-FFG). Die Kriterienfestlegung durch Gesetz kommt einer staatlich festgelegten Programmvorgabe gleich. Auch die innerhalb der Referenzfilmförderung zu berücksichtigenden Festivals werden durch eine „Richtlinie“ des Verwaltungsrats festgelegt (§ 22 Abs. 3 RegE-FFG); sie sind also von der Genehmigung der Regierung abhängig. In der Vergangenheit ist eine entsprechende Liste tatsächlich durch eine Verordnung des Bundeskanzlers festgelegt worden.
6. § 66 RegE-FFG verstößt gegen die **Berufsfreiheit** aus Art. 12 GG. Die Ermächtigungsgrundlage für den Grundrechtseingriff ist, mangels Zuständigkeit des Bundes, formell verfassungswidrig. Ob Art. 12 darüber hinaus in rechtswidriger Weise beeinträchtigt wird, ist nicht ganz eindeutig. In absoluter Hinsicht wird man wohl nicht von einer unverhältnismäßigen Belastung der Filmtheaterbetreiber ausgehen können. Allerdings muss auch im Rahmen von Art. 12 GG der Grundsatz der Belastungsgleichheit berücksichtigt werden. Gegen diesen Grundsatz wird durch die unangemessene Belastung der Filmtheaterbetreiber gegenüber den Fernsehveranstaltern und Programmanbietern verstoßen.

**Die vorstehenden Thesen von Vesting verdeutlichen, dass der RegE-FFG einer verfassungs-/gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten wird. Dem HDF ist nicht daran gelegen, die Filmförderung in der BRD zu beeinträchtigen oder gar dauerhaft zu beschädigen. Als Verband hat er jedoch die Aufgabe, primär Schaden von seinen Mitgliedern abzuwenden. Ohne eine deutliche, qualitative Verbesserung des - nicht nur für die Kinoindustrie fatalen - Gesetzesentwurfes wird sich eine rechtliche Auseinandersetzung um das neue FFG aber nicht vermeiden lassen. Das BKM und der Gesetzgeber täten folglich gut daran, die hier dargestellte Kritik am RegE-FFG bei den anstehenden Gesetzesberatungen so ernsthaft und substantiell zu berücksichtigen, dass die einzahlende Filmwirtschaft nicht gezwungen ist, die Gerichte zu bemühen. Denn das könnte der Anfang vom Ende einer nationalen Filmförderung sein.**

**Hauptverband Deutscher Filmtheater e.V.  
Berlin, im September 2003**