

Filmförderung auf bedenklichen Wegen

Mit dem Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films vom 22. Dezember 1967 (BGBl. I S. 1352) hat die parlamentarische Diskussion über die Krise der deutschen Filmwirtschaft und deren Behebung einen vorläufigen Abschluß gefunden. Bereits in der 4. Wahlperiode des Bundestages hatten die CDU/CSU-Fraktion und die SPD-Fraktion den Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen auf dem Gebiet der deutschen Filmwirtschaft (BT-Drucks. IV/1172) eingebracht. Dieser Entwurf gelangte nur bis zur 2. Lesung im Plenum und fand mit Ende der Legislaturperiode seine Erledigung. Im März 1967 wurde dem Parlament von Vertretern aller im Bundestag vertretenen Fraktionen der Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (BT-Drucks. V/1545) unterbreitet, der die Grundlage des verabschiedeten Filmförderungsgesetzes ist.

Durch das Filmförderungsgesetz wird eine Filmförderungsanstalt als Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet (§ 1). Aufgabe der Anstalt ist u. a. die Gewährung von Förderungshilfen an die Produzenten. Als Förderungshilfen werden sog. Grundbeträge bis zur Höhe von 150 000 DM (§ 8) und Zusatzbeträge bis zu 250 000 DM je Film (§ 9) ausgeschüttet.

Es soll hier nicht der Frage nachgegangen werden, ob das Gesetz in der konkurrierenden Bundeszuständigkeit für das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Nr. 11 GG eine Stütze findet, oder ob der Bund nach Art. 75 Nr. 2 GG lediglich ein Rahmengesetz hätte erlassen dürfen. Der Blick soll allein auf die Gewährung der Förderungshilfen gerichtet werden. Denn die Richtlinien des Gesetzes über die Gewährung der Förderungshilfen begegnen erheblichen Bedenken.

Nach § 7 Abs. 1 des Gesetzes gewährt die Filmförderungsanstalt „dem Hersteller eines programmfüllenden deutschen Films (Referenzfilms) auf Antrag Förderungshilfen

für die Herstellung eines neuen programmfüllenden deutschen Films". Mit anderen Worten: Die Förderung eines Erstlingsfilms ist ausgeschlossen. Aber nicht genug damit. Die Zuerkennung des Grundbetrags nach § 8 setzt voraus, daß der Referenzfilm in zwei Jahren nach der Erstaufführung mindestens 500 000 DM Bruttoverleiheinnahmen bringt. Bei prädikatisierten Filmen genügt ein Einspielergebnis von 300 000 DM, und bei Dokumentär-, Kinder- und Jugendfilmen beträgt der Zeitraum fünf Jahre.

Man kann also kaum erwarten, daß das Gesetz einen wagemutigen Außenseiter zusätzlich ermuntert, der der finanziellen Unterstützung bedürfte; die Förderungshilfen werden vielmehr dem zugute kommen, der bereits eine stärkere wirtschaftliche Position hat. Auf dieses Bedenken hat der Vertreter Hessens in der 318. Sitzung des Bundesrates am 15. Dezember 1967 nachdrücklich hingewiesen.

Eine solche Regelung ist nicht nur kulturpolitisch verfehlt, sie ist auch verfassungsrechtlich höchst bedenklich. Denn die Gewährleistung der Filmfreiheit durch Art. 5 GG gebietet, daß auch Förderungsmaßnahmen dieser Verbürgung des Grundgesetzes Rechnung tragen. Dabei kann aber die öffentliche Hand Mittel nicht wie ein Privatmann nach dem Motto verteilen, es müsse gewährleistet sein, daß das Geld sicher angelegt ist. Denn die Mehrung der wirtschaftlichen Macht der etablierten Produzenten ohne Anstrengung eines anderen Ziels hat doch mit der Sicherung der Filmfreiheit kaum noch etwas zu tun.

Verfassungsrechtlich am bedenklichsten ist aber wohl § 7 Abs. 9 des Gesetzes. Nach dieser Bestimmung sind Filme von der Förderung ausgeschlossen, „die gegen die Verfassung oder die Gesetze verstoßen oder das sittliche oder religiöse Gefühl verletzen“. Die Formulierung ruft sofort die unangenehme Erinnerung an den Antrag des Abgeordneten *Süsterhenn* (CDU) und anderer CDU-Abgeordneter aus der 4. Wahlperiode (BT-Drucks. IV/3399) wach, durch den die verfassungsrechtlich verbürgte Freiheit der Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre durch die allgemeine sittliche Ordnung beschränkt werden sollte. Sicher hätte eine Änderung des Art. 5 GG nach dem Vorschlag Süsterhenns durch Einschränkung des Schutzbereichs der Filmfreiheit die Eingriffsbefugnisse der Exekutive erweitert, während das Filmförderungsgesetz im Falle des Sittenverstoßes keine Eingriffsbefugnisse schafft, sondern die Förderung ausschließt. Allein man fragt sich, ob dieser Unterschied rechtlich relevant ist.

Es liegt im Zuge der Zeit, daß die früher dominierende Eingriffsverwaltung immer mehr Boden an die Leistungsverwaltung verliert, ist doch die leistungsgewährende Verwaltung die typische Form der Daseinsvorsorge im modernen Staat. Das hat zur Folge, daß zunehmend dem Problem der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechtsgewährleistung in der Leistungsverwaltung Aufmerksamkeit gewidmet werden muß, während man früher nur die Eingriffsverwaltung diesen Maßstäben unterwarf. Mit Recht hat *Zacher* auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer vom 12. bis 15. Oktober 1966, deren Beratungsgegenstand u. a. die Verwaltung durch Subventionen war, betont: „Der deutlichste grundrechtliche Impuls, den Zugang zu den Subventionen zu sichern, geht vom Gleichheitssatz aus“ (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 25, S. 363). Das kann doch nur bedeuten, daß die Inhaber des gleichen Grundrechts nicht aus Gesichtspunkten verschieden behandelt werden können, für die die Schranken des betreffenden Grundrechts keinen Ansatzpunkt enthalten.

Die Respektierung der sittlichen Ordnung ist aber im Bereich des Films fraglos irrelevant, soweit ein Film ein Erzeugnis der Kunst ist (BVerwGE 1/303). Deshalb sollte ja gerade, forciert durch die „Aktion Saubere Leinwand“, die Kunstfreiheit eingeschränkt werden. Alle Versuche, die Kunstfreiheit durch die verfassungsmäßige Ordnung und das Sittengesetz als bereits eingeschränkt anzusehen, müssen scheitern.

Sicher unterwirft Art. 2 Abs. 1 GG die allgemeine Handlungsfreiheit diesen Schranken. Allein diese Schranken können nicht auf die Kunstfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG

übertragen werden. Kunst und Wissenschaft sind von den Schranken der allgemeinen Gesetze, die nach Art. 5 Abs. 2 GG die Meinungs- und Pressefreiheit begrenzen, frei. Diese Privilegierung verbietet den Schluß, daß Kunst und Wissenschaft den viel engeren Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG unterliegen, zumal das Bundesverfassungsgericht unter „verfassungsmäßiger Ordnung“ im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG alle formell und materiell mit der Verfassung in Einklang stehenden Rechtssätze versteht (BVerfGE 6/32 ff. — 37 ff.-; 10/354 ff. — 363 —). Die Zielsetzung der besonderen Verbürgung der Freiheit der Kunst würde andernfalls verdreht (vgl. *Groß* in DVB1. 1964/307 ff. — 308 —). Hinzu kommt, daß die Grundrechte kein in sich geschlossenes System, bei dem alle grundrechtlichen Verbürgungen spezielle Ausprägungen der allgemeinen Handlungsfreiheit sind, darstellen (*Ehmke* in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 20, S. 82 ff.). Kunst und Wissenschaft unterliegen daher nur solchen Einschränkungen, die zum Schutze „überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter“ zwingend erforderlich sind (BVerfGE 7/377 ff.; 13/97 ff. — 107 —; ähnlich *Geiger* in Die moderne Demokratie, Festschrift für Leibholz, 1966, Bd. 2, S. 187 ff. — 199 f. —). Das sittliche oder religiöse Gefühl anderer kann mithin die Kunstfreiheit nicht einschränken.

Wenn dem so ist, darf auch der Verstoß gegen das sittliche und religiöse Gefühl anderer kein Grund für die Versagung von Leistungen sein. Eine Differenzierung unter diesem Blickwinkel verstößt gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 GG.