

JAAC 60.14

Entscheid des Bundesrates vom 12. April 1995

Encouragement du cinéma. Exclusion des films de commande.

Art. 16 Ocin.

- Des films réalisés sur commande ne peuvent entrer en ligne de compte pour l'obtention de primes de qualité.

- La loi sur le cinéma a pour but d'encourager la production cinématographique suisse indépendante et non la télévision. C'est donc à juste titre qu'un film financé par la télévision n'a pas été retenu pour une prime de qualité.

- L'encouragement du cinéma s'adresse à la production cinématographique suisse dans son ensemble et non à un film ou à un cinéaste en particulier.

Filmförderung. Ausschluss der Auftragsfilme.

Art. 16 FiV.

- Auftragsfilme sind von der Anmeldung zu Qualitätsprämien ausgeschlossen.

- Das Filmgesetz bezweckt die Unterstützung des unabhängigen schweizerischen Filmschaffens und nicht des Fernsehens. Ein vom Fernsehen finanzierter Film wurde daher zu Recht von der Anmeldung zu einer Qualitätsprämie ausgeschlossen.

- Im Zentrum der Filmförderung steht nicht der einzelne Film oder Filmemacher, sondern die schweizerische Filmproduktion als Ganzes.

Promovimento della cinematografia. Esclusione dei film su commissione.

Art. 16 OCin.

- I film su commissione sono esclusi dalla procedura per l'attribuzione di premi di qualità.

- La legge sulla cinematografia ha lo scopo di promuovere la produzione indipendente svizzera di pellicole cinematografiche e non la televisione. Un film finanziato dalla televisione è pertanto stato giustamente escluso dalla procedura per ottenere un premio di qualità.

- L'obiettivo del promovimento del cinema è di sostenere la produzione svizzera di pellicole nel suo complesso e non un singolo film o regista.

I

A. Am 6. April 1993 meldete G. seinen Film «Jessica - Die ersten Tage im Leben eines Methadonbabys» (im folgenden «Jessica») beim Bundesamt für Kultur (BAK) für eine Qualitätsprämie an.

G. schildert in diesem Film die ersten Tage im Leben von Jessica, die methadonabhängig zur Welt kommt und der ein Entzug droht, nicht nur vom synthetischen Opiat Methadon, sondern mittelfristig auch von den Eltern (werden die Eltern zusammenbleiben, in Zukunft drogenfrei leben können?). Jessica scheint Glück zu haben; ob die Hoffnung berechtigt ist, bleibt offen.

Nach eigenen Angaben will der Regisseur mit seinem Film etwas gegen den zunehmenden Hass gegenüber Drogenabhängigen tun.

Produzentin des Dokumentarfilms war das Schweizer Fernsehen, Redaktion DOK, das den Film voll finanzierte.

Am 27. April 1993 teilte das BAK G. mit, der Film «Jessica» stelle eine nicht förderbare Auftragsproduktion dar; das Schweizer Fernsehen habe den Film nicht nur finanziert, es sei auch Inhaber aller Rechte. Dass das Fernsehen ihm keine redaktionellen Anweisungen gegeben und er das Projekt selbst vorgeschlagen habe, ändere nichts an dieser Beurteilung; solches sei bei Fernsehdokumentarfilmen nichts Aussergewöhnliches.

Nachdem G. vom BAK den Erlass einer formellen Verfügung verlangt hatte, trat dieses mit Verfügung vom 14. Mai 1993 auf das Gesuch, den Film «Jessica» der Jury für Qualitätsprämien vorzulegen, nicht ein.

B. Gegen diese Verfügung erhob G. am 10. Juni 1993 Beschwerde beim EDI.

Er bestritt, dass der Film «Jessica» ein Auftragsfilm sei; er sei alleiniger Initiant, Autor und Realisator des Films, den er in völliger Unabhängigkeit realisiert habe. Die Redaktion DOK habe allein die Finanzierung des Projekts ermöglicht. Der Film entspreche allen formellen Voraussetzungen der Filmgesetzgebung, und es sei daher willkürlich, den Film nicht der Jury für Qualitätsprämien vorzulegen.

Die sich anbietende Finanzierung durch die Redaktion DOK sei besprochen worden, weil die Dreharbeiten am Film - vom Thema her - nicht hätten aufgeschoben werden können. Dass die Verwertungsrechte bei der Produzentin lägen, sei nichts Besonderes; die Redaktion DOK habe im übrigen zugesichert, einen allfälligen Prämienanteil (als Produzent) in sein nächstes Dokumentarfilmprojekt zu investieren. Das Fernsehen sei als Produzent und nicht als Auftraggeber aufgetreten.

Schliesslich sei in seinem Fall eine Anmeldung beim Wettbewerb «Die besten Auftragsproduktionen» nicht möglich, da er die Voraussetzungen nicht erfülle.

C. Das EDI hat die Beschwerde am 19. August 1994 abgewiesen.

Es ging davon aus, dass das BG vom 28. September 1962 über das Filmwesen (Filmgesetz [FiG], SR 443.1) ein Erlass zur Unterstützung des Filmschaffens und nicht des Fernsehens sei; sowohl historisch gesehen wie auch vom Buchstaben her (Art. 5 und 7 FiG) und gemäss sinnvoller Gesamtinterpretation gehe es bei der Filmförderung nach Filmgesetz um Filme, die im herkömmlichen Kino oder anderen öffentlichen Spielstellen ausgewertet werden könnten.

Die Veränderung der Szenerie habe bereits 1980 zu einer ausführlichen Diskussion über die Filmförderungspraxis geführt. Als sich die tatsächlichen Verhältnisse wiederum erheblich verändert hätten, habe das BAK seine Filmförderungspraxis der neuen Lage angepasst. Aufgrund der Unterschiede zwischen den Fernsehfilmen und Kinospielefilmen (insbesondere in bezug auf Finanzierung und Risiko) sowie der Knappheit der zur Verfügung stehenden Geldmittel werde die Förderung auf wenige Bereiche konzentriert. Folge sei der Ausschluss von Herstellungsbeiträgen für Werbefilme, Public-Relations-Filme, Auftragsfilme allgemein sowie wissenschaftliche Filme. Diese Praxis leiste einen Beitrag zur Förderung der einheimischen Filmproduktion, welche durch unabhängige Produzenten und Gestalter mit grossem finanziellem Risiko getragen würden. Von der Förderung der unabhängigen Produktion profitierten zudem weitere Kreise (Technik sowie Schauspielerinnen und Schauspieler). Die Förderung der unabhängigen Produktion sei seit 1980 (zuletzt 1992) in einem Rahmenabkommen über die Beziehungen zwischen der SRG und dem schweizerischen Filmschaffen geregelt; G. habe sein Projekt offenbar bewusst nicht als Koproduktion im Sinne dieses Rahmenabkommens realisiert. Für die Periode 1993-1995 sehe das Fernsehen gegen den Erwerb bestimmter Senderechte Beiträge an Projekte und Produktionen der Schweizer Filmwirtschaft von ungefähr 18 Millionen Franken vor.

Entscheidend sei, dass vorliegend das Risiko und die Rechte am Film beim Fernsehen lägen, welches den Film auch finanziert habe. An der Qualifikation als Auftragsfilm (ein Auftragsfilm setze nicht notwendig einen Auftrag im allgemeinen Sprachgebrauch voraus) ändere auch die Tatsache nichts, dass das Fernsehen keine redaktionellen Anweisungen gegeben habe und der Film dem Fernsehen vorgeschlagen worden sei.

D. Am 13. September 1994 erhob G. gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Bundesrat und rügte eine einseitige Würdigung seiner Beschwerde durch das EDI im Sinne der Auffassungen des BAK.

Er machte grundlegende Veränderungen der Film- und Fernsehscene in den letzten Jahren geltend und bezeichnete die Kinofilmförderung durch das BAK als rückständig und eine Fiktion, da der Kinofilm nur noch ausnahmsweise im Kino stattfindet. Kino- und Fernsehfilm würden inzwischen bei fast allen europäischen Filmförderungsstellen gleichwertig behandelt. Die Abgrenzungspanik gegenüber dem Fernsehfilm führe den Schweizer Film noch mehr in Krise und Isolation. Unabhängige Filme ausserhalb des Rahmenabkommens entlasteten zudem die Produktionsförderung beim Bund.

Der Angst des BAK und des EDI vor einem Präjudiz stellte G. die von der Vorsteherin des EDI für die Filmförderung geforderte neue Dynamik entgegen.

Der Entscheid des EDI sei unangemessen und willkürlich, und das Departement überschreite damit den ihm eingeräumten Ermessensspielraum.

E. Das EDI beantragte am 25. Oktober 1994 die Abweisung der Beschwerde.

Es führte aus, die Beschwerde enthalte keine neuen Elemente im Vergleich zur Beschwerde vom 10. Juni 1993, und verwahrte sich gegen den Vorwurf, die Argumente von G. nicht berücksichtigt und gegen jene des BAK abgewogen zu haben.

Es sei nicht darum gegangen, ob Filme, die nur vom Fernsehen finanziert würden, auszeichnungswürdig seien oder nicht, sondern darum, dass das Filmgesetz die unabhängige Produktion fördern wolle, was dann nicht der Fall sei, wenn das Fernsehen Produzentin und gar noch Inhaberin der Rechte sei.

Mit Replik vom 21. November 1994 machte G. zusätzliche Ausführungen zu seiner Unabhängigkeit als Filmemacher. Dass die Rechte an einem Film beim Produzenten lägen, sei nicht aussergewöhnlich; dies sei auch bei dem mit einer Qualitätsprämie ausgezeichneten Film «Wilhelm Tell» der Fall gewesen.

Die volle Finanzierung des Films sei zu relativieren, da sein eigener Arbeitsaufwand nur zu zwei Dritteln vergütet worden sei.

Mit Duplik vom 15. Dezember 1994 nahm das EDI Stellung zur Auszeichnung des Films «Wilhelm Tell» mit einer Qualitätsprämie und schloss, diese beiden Filme könnten einander nicht gleichgestellt werden, was G. mit seinen Schlussbemerkungen vom 27. Dezember 1994 wiederum bestritt; das EDI habe die Fakten bezüglich seines Kurzfilms «Wilhelm Tell» unvollständig und unkorrekt dargelegt.

(...)

II

1. Nach Art. 5 und 7 FiG kann die schweizerische Produktion wertvoller Filme im Rahmen eines alljährlich in den Voranschlag der Eidgenossenschaft einzustellenden Höchstbetrags gefördert werden.

Diese Bestimmungen verschaffen keinen gesetzlichen Rechtsanspruch auf Bundesbeiträge (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Filmwesen vom 28. November 1961, BBl 1961 II 1060 f.; *Birchmeier Wilhelm*, Bundesgesetz über das Filmwesen, Zürich 1964, S. 50 f.; [VPB 52.25](#), mit weiteren Hinweisen). Nach

Art. 99 Bst. h OG ist daher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen. Die vorliegende Beschwerde fällt demnach in die Zuständigkeit des Bundesrates (Art. 72 ff. VwVG).

Der Beschwerdeführer ist als Adressat der Verfügung zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Bst. a VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist folglich einzutreten (Art. 50-52 VwVG).

2. Nach Art. 27^{ter} Abs. 1 Bst. a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101) ist der Bund befugt, durch Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse die einheimische Filmproduktion und filmkulturelle Bestrebungen zu fördern. In Ausführung dieser Kompetenznorm hat der Bundesrat das Filmgesetz erlassen. Nach Art. 5 Bst. b FiG und Art. 11 der Filmverordnung vom 24. Juni 1992 (FiV, SR 443.11) kann der Bund die schweizerische Produktion wertvoller Filme unter anderem durch Qualitätsprämien für hervorragende Filme fördern. Diese Art der Filmförderung ergänzt die Beiträge und anderen Leistungen an die Herstellung von Filmen sowie die Beiträge an die Betriebskosten von schweizerischen Tonfilmstudios, welche den Kern der Filmförderungsmassnahmen bilden.

Streitpunkt bildet vorliegend allerdings nicht die Frage, ob der Film «Jessica» eine schweizerische Produktion und ein hervorragender Film sei, sondern ob das BAK und auf Beschwerde hin das EDI den Film «Jessica» zu Recht nach Art. 16 FiV als Auftragsfilm von der Anmeldung zu einer Qualitätsprämie ausgeschlossen haben.

3. Das EDI geht davon aus, dass das Filmgesetz ein Erlass zur Unterstützung des unabhängigen Filmschaffens und nicht des Fernsehens sei; gefördert werden sollen Filme, die im herkömmlichen Kino oder anderen öffentlichen Spielstellen ausgewertet werden.

Laut Auffassung des Beschwerdeführers will dagegen das Filmgesetz die hervorragenden Filme schweizerischer Produktion generell fördern, sofern sie in inhaltlicher und künstlerischer Sicht unabhängig gestaltet worden sind. Entscheidend sei darüber hinaus für die Förderungswürdigkeit allein die Qualität des Filmes. Eine Bestimmung, die vom Fernsehen produzierte Filme unabhängiger Filmemacher von der Förderung ausschliesse, fehle.

4. Das Filmgesetz versteht unter der Förderung filmkultureller Bestrebungen insbesondere die Unterstützung von Organisationen, die sich zum Teil allgemein mit dem Filmwesen, zum Teil mit speziellen Filmfragen beschäftigen und eine staats- und kulturpolitisch wertvolle Aufgabe erfüllen (Art. 6 FiG, Art. 12 FiV sowie Botschaft des Bundesrates, a. a. O., S. 1045 f.). Nicht unter die Förderung filmkultureller Bestrebungen fallen Beiträge an einzelne Filme.

Es bleibt daher nur zu prüfen, ob ein Beitrag unter dem Titel der «Förderung der einheimischen Filmproduktion» zu gewähren ist.

5. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft an die Bundesversammlung klar zum Ausdruck gebracht, dass das Fernsehen vom Filmgesetz nicht erfasst wird (a. a. O., S. 1041). Damit wird zum vorneherein ausgeschlossen, dass mit der Filmförderung nach Filmgesetz eine Förderung des Fernsehens betrieben wird.

Der Grund liegt darin, dass das Fernsehen durch öffentlich-rechtliche Gebühren finanziert wird, während die Filmbranche privatwirtschaftlich organisiert und dabei in einem weltweiten Markt einem grossen finanziellen Risiko ausgesetzt ist. Während Fernsehfilme auch gezeigt werden können, wenn für sie nur ein geringes Zuschauerinteresse besteht, ist der Erfolg beim Kinofilm entscheidend vom Zuschauerinteresse abhängig.

Der Gesetzgeber ist im übrigen davon ausgegangen, dass der Film dem Publikum unter verschiedenen Aspekten entgegentritt: als Instrument zur Verbreitung von Ideen und Nachrichten, als Kunstwerk und als Wirtschaftszweig (a. a. O., S. 1038). Besondere Bedeutung kommt nach den Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft an die Bundesversammlung der Erhaltung einer einheimischen Filmproduktion zu, die in die Lage versetzt werden soll, kulturell und staatspolitisch wertvolle und qualitativ hochstehende Spiel-, Dokumentar-, Kultur- und Erziehungsfilm herzustellen.

Beim Dokumentarfilm ist - abgesehen von der Sonderkategorie der Reklame- und Werbefilme - zwischen Auftragsfilmen (vgl. Art. 16 FiV) und der sogenannten freien Produktion zu unterscheiden. Filme, die im Auftrag von privaten Firmen, Organisationen, halbstaatlichen oder staatlichen Stellen im Hinblick auf die Vorführung in den Lichtspieltheatern oder bei Sonderveranstaltungen in Auftrag gegeben und bezahlt werden, entheben die Produzenten naturgemäss eines finanziellen Risikos. Diese Sparte der Produktion hat sich deshalb auch trotz des Fehlens eines modernen schweizerischen Tonfilmstudios entfalten können (a. a. O., S. 1043 f.). Für sie entfällt daher die Notwendigkeit einer staatlichen Förderung.

Aus diesen Ausführungen ist ersichtlich, dass die Förderung der einheimischen Filmproduktion nach Art. 5 FiG die Förderung von Auftragsfilmen nicht erfassen soll. Art. 16 FiV, der unter anderem Auftragsfilme von der Förderung ausschliesst, ist daher gesetzeskonform.

Die vom Beschwerdeführer angerufenen Veränderungen der Film- und Fernsehzene kommen dagegen nicht an. Einerseits verlangt Art. 27^{ter} BV für die Einführung neuer Formen der Filmförderung den Erlass eines Bundesgesetzes oder eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses; eine blossе Verordnungsänderung in Abweichung der klaren Ziele des Filmgesetzes wäre nicht verfassungskonform. Es ist daher nur zu prüfen, ob das geltende Filmgesetz und die gestützt darauf erlassene Filmverordnung die Gewährung einer Qualitätsprämie zulassen. Allfällige darüber hinausgehende Änderungen der Filmförderungspolitik sind Sache des Gesetzgebers.

6. Der Beschwerdeführer macht geltend, sein Film «Jessica» stelle keine Auftragsproduktion dar, weil ihm bei der Gestaltung des Films volle künstlerische und inhaltliche Unabhängigkeit gewährleistet worden sei.

Auf die vom EDI auch gar nicht bestrittene künstlerische und inhaltliche Unabhängigkeit kommt es indes hier nicht entscheidend an; nach Filmgesetz sind - bezogen auf den hier zu beurteilenden Film - andere Filmförderungskriterien massgebend.

6.1. Der Filmförderung nach Filmgesetz geht es in erster Linie um die Erhaltung einer einheimischen Filmproduktion. Nicht der einzelne Film beziehungsweise Filmemacher steht im Zentrum dieser Filmförderung,

sondern die Förderung der schweizerischen Filmproduktion als Ganzes; diese Förderung der Filmproduktion soll aber gleichzeitig sicherstellen, dass wertvolle Filme hervorgebracht werden.

An dieser Gesamtsicht ändert auch der Umstand nichts, dass Herstellungsbeiträge und Qualitätsprämien immer die Prüfung eines konkreten Filmes oder Projektes bedingen, wobei dann die Qualität des einzelnen Filmes beziehungsweise die Arbeit des Filmemachers im Vordergrund steht. Diese einzelfallweise Beurteilung steht immer «im Rahmen der Förderung der einheimischen Filmproduktion».

6.2. Nicht mit diesem Hauptziel der Filmförderung stimmen Förderungsmassnahmen überein, die - direkt oder indirekt - das Medium Fernsehen fördern.

Produzent des Filmes «Jessica» ist das Fernsehen, Redaktion DOK, welches den Film finanziert hat und über die Filmrechte verfügt. Ob dem Beschwerdeführer sein Aufwand voll entschädigt worden ist, erscheint nicht als entscheidend; eine massgebliche andere Finanzierung fehlt. Daraus ergibt sich ohne weiteres, dass mit einer Förderung dieses Filmes über die Filmförderung zumindest indirekt eine Förderung des Fernsehens verbunden wäre, was indes nicht Sinn und Zweck der Filmförderung entspricht. Wenn das Fernsehen einen allfälligen Anteil an einer dem Beschwerdeführer zugesprochenen Qualitätsprämie (Art. 25 Abs. 1 FiV) in eine neues Projekt einfließen lassen will, so wird dies dem Fernsehen wiederum zugute kommen, da es dann einen Teil der sonst wohl anderweitig von ihm zu finanzierenden Kosten eines neuen Films spart.

Im übrigen ist nicht nur keine Förderung des Fernsehens durch die Filmförderung vorgesehen, umgekehrt besteht sogar ein Rahmenabkommen zwischen dem Schweizerischen Verband für Spiel- und Dokumentarfilm (SDF), dem Verband Schweizer Filmgestalter (VSFG), dem Schweizerischen Verband für Auftragsfilm und Audiovision (AAV) und der Schweizerischen Trickfilmgruppe einerseits und der SRG, wonach das Fernsehen das freie Filmschaffen unterstützt (neue Fassung vom 27. Januar 1993); für 1993-1995 sind für die finanzielle Beteiligung an Drehbüchern, Projektentwicklungen und Produktionen, sowie an Synchronisationen und/oder Untertitelungen von Werken, die den Bedingungen des Rahmenabkommens entsprechen, insgesamt 18.6 Millionen Franken vorgesehen.

Aufgrund der Finanzierung des Filmes «Jessica» durch das Fernsehen entfiel für den Beschwerdeführer jegliches Risiko. Die Förderung des unabhängigen Filmschaffens bezweckt nun aber gerade die zumindest teilweise Abdeckung dieses Risikos.

Bereits aus diesen Gründen ergibt sich, dass das BAK und das EDI den Beschwerdeführer zu Recht nicht zur Anmeldung einer Qualitätsprämie zugelassen haben.

Es wäre unsinnig gewesen, einen Film von der Jury beurteilen zu lassen, wenn zum vorneherein feststeht, dass eine Prämie aus anderen Gründen als jener der Qualität des Filmes verweigert werden soll. Zudem hat das BAK die Jury konsultiert, welche ebenfalls einstimmig die Ansicht vertrat, beim Film «Jessica» handle es sich um einen nicht förderungswürdigen Auftragsfilm.

7. Zum gleichen Ergebnis führt eine allgemeine Betrachtung im Lichte des Subventionsrechts.

Das schweizerische Subventionsrecht ist vom Grundsatz der Subsidiarität geprägt (vgl. insb. Art. 6 und 7 des BG vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen, Subventionsgesetz [SuG], SR 616.1). Finanzhilfen dürfen unter anderem nur erteilt werden, wenn eine Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt wird (Art. 6 Bst. c SuG) und der Empfänger die ihm zumutbaren Eigenleistungen erbringt (Art. 7 Bst. c und d SuG).

Vorliegend ergibt sich, dass der Film «Jessica» voll oder zumindest praktisch vollumfänglich finanziert worden ist; die Qualitätsprämie hat nichts mit dem Zustandekommen oder der Finanzierungsproblematik zu tun, sondern stellte allein eine zusätzliche Prämie dar, was nicht den Zielen des Subventionsgesetzes entspräche.

Sollen die für die Filmförderung zur Verfügung stehenden beschränkten Mittel zweckgemäss und optimal verwendet werden, bedarf es einer sorgfältigen Beurteilung der Beitragsgesuche. Dabei sind insbesondere die zu erwartenden Auswirkungen der Beiträge auf das Hauptziel der Filmförderung, die Förderung der einheimischen Filmproduktion, zu prüfen. In diesem Lichte erscheint es ohne weiteres zulässig, primär jene Filmschaffenden zu fördern, die nicht voll von dritter Seite, zum Beispiel vom Fernsehen, finanziert werden.

8. Ob der Beschwerdeführer am Wettbewerb der besten Auftragsproduktionen teilnehmen kann, bildet nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens und ist daher nicht weiter zu untersuchen.

9. Die zuständigen Bundesbehörden haben mit ihrem Entscheid kein Bundesrecht verletzt, das ihnen zukommende Ermessen sachgerecht ausgeübt und angemessen entschieden (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist somit abzuweisen.

JAAC 60.14 - Entscheid des Bundesrates vom 12. April 1995

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	60
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 981

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.