

JAAC 68.14

Auszug aus einem Entscheid des Bundesrates vom 19.
September 2003

Encouragement au cinéma. Coproductions. Comité d'experts.

Art. 5 LCin de 1962. Art. 2 Conv. européenne sur la coproduction de films.

- Dans le cadre des dispositions de la convention, l'encouragement au cinéma s'étend aussi à des coproductions suisses-étrangères. Ces conditions sont remplies en l'espèce (consid. 3).

Art. 4 al. 2 OCin de 1992.

- Des sous-commissions dont la composition n'est pas conforme à l'Ordonnance sur les commissions ne peuvent pas émettre de recommandations définitives dans le domaine de l'encouragement au cinéma (consid. 4.3).

Art. 3 OCin de 1992.

- La tâche des Comités d'experts découle de leur nature de commissions d'experts: en raison de leurs connaissances, leurs membres doivent rendre une appréciation compétente du film à juger. De ceci découle a contrario que ce n'est pas leur tâche de juger un projet de film d'un autre point de vue, p. ex. éthique ou de politique sociale, pas même dans le cadre d'une appréciation générale du contenu du film. Sous cet aspect, l'Office fédéral de la culture et le Département fédéral de l'intérieur sont par contre habilités à procéder à une appréciation éthique et appliquant des critères de politique sociale (consid. 6).

*Filmförderung. Gemeinschaftsproduktionen.
Begutachtungsausschüsse.*

Art. 5 FiG von 1962. Art. 2 des Europäischen Übereink. über die Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen.

- Die Filmförderung des Bundes erstreckt sich im Rahmen der Bestimmungen des Übereinkommens auch auf schweizerisch-ausländische Gemeinschaftsproduktionen. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt (E. 3).

Art. 4 Abs. 2 FiV von 1992.

- Unterkommissionen, deren Zusammensetzung der Kommissionenverordnung widerspricht, dürfen im Bereich der Filmförderung keine abschliessenden Empfehlungen abgeben (E. 4.3).

Art. 3 FiV von 1992.

- Die Aufgabe der Begutachtungsausschüsse ergibt sich aus ihrer Natur als Expertenkommission: Deren Mitglieder haben als Experten ein fachliches Urteil über den zu beurteilenden Film abzugeben. Daraus ergibt sich e contrario, dass es nicht ihre Aufgabe ist, ein Filmprojekt aus anderer Optik, z. B. ethischer oder gesellschaftspolitischer Sicht, zu beurteilen, und zwar auch nicht unter dem Titel einer allgemeinen inhaltlichen Beurteilung des Filmes. Eine ethische und gesellschaftspolitische Würdigung steht unter diesem Aspekt dagegen dem Bundesamt für Kultur und dem Eidgenössischen Departement des Innern zu (E. 6).

Promozione del cinema. Coproduzioni. Comitato di esperti.

Art. 5 LCin del 1962. Art. 2 Conv. europea sulla coproduzione di film.

- Nel quadro delle disposizioni della convenzione, la promozione del cinema si estende anche a coproduzioni svizzere-straniere. Nella fattispecie, queste condizioni sono realizzate (consid. 3).

Art. 4 cpv. 2 OCin del 1992.

- Le sotto-commissioni, la cui composizione non è conforme all'ordinanza sulle commissioni, non possono emanare raccomandazioni definitive nell'ambito della promozione del cinema (consid. 4.3).

Art. 3 OCin del 1992.

- Il compito dei comitati di esperti risulta dalla loro natura di commissioni di esperti. In ragione delle loro conoscenze, i membri dei comitati devono effettuare una valutazione competente dei film da giudicare. Da questo deriva e contrario che non è loro compito giudicare un progetto di film da un altro punto di vista, ad es. etico o di politica sociale, nemmeno nel quadro di una valutazione generale del contenuto del film. Sotto questo aspetto, l'Ufficio federale della cultura e il Dipartimento federale dell'interno sono invece abilitati ad effettuare una valutazione etica, applicando anche criteri di politica sociale (consid. 6).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. Am 29. Januar 2001 stellte die D. dem Bundesamt für Kultur (BAK) das Gesuch um einen Herstellungsbeitrag für das 90-minütige Kinofilmprojekt «Meine Schwester Maria», eine Koproduktion mit zwei ausländischen Gesellschaften.

Produzenten des Films sind Maximilian Schell, Dieter Pochlatko, Margrit Chuchra und Werner Schweizer, Regisseur ist Maximilian Schell.

«Meine Schwester Maria» ist ein Dokumentarfilm über den an einer schweren Krankheit leidenden ehemaligen Filmstar Maria Schell. Der von ihrem Bruder gedrehte Film zeigt das vereinsamte Leben der 76-Jährigen auf dem Familiensitz der Schells in Kärnten unter Einblendung von Filmszenen und Interviews aus der Vergangenheit. Die Gegenwart wird dokumentarisch und mit inszenierten Elementen geschildert.

Der Kinostart erfolgte in Österreich am 1. März 2002, in Deutschland am 30. Mai 2002 und in der Schweiz am 13. Juni 2002 (Kino Plaza in Zürich).

B. Am 8./9. März 2001 empfahl ein Unterausschuss des Begutachtungsausschusses des BAK mit 2 zu 1 Stimme, das Gesuch abzulehnen.

(...)

Gestützt auf diese Empfehlung verfügte das BAK am 29. Mai 2001 die Abweisung des Gesuchs.

Die Begründung lautete, dass die Beurteilung der Einwilligung von Maria Schell für die Aufnahmen und Interviews ihres Bruders eine heikle ethische Frage sei. Es sei nicht klar ersichtlich, ob Frau Schell wegen ihres offensichtlich erheblichen Schwankungen unterliegenden Zustands in der Lage gewesen sei, den Umfang ihrer Intervention und auch ihr Bild, das durch den Film in die Öffentlichkeit getragen werde, zu beurteilen. Unklar geblieben sei, ob Frau Schell auch im Wissen um ihre nicht immer vorteilhafte Darstellung in den Film eingewilligt hätte. Die Expertinnen seien zum Schluss gelangt, dass eine gewisse objektive Ausnützung der Person vermutet werden müsse. Die Drehbuchvorlage habe einen Menschen präsentiert, der sich nicht vorwiegend selbst beschreibe, sondern von aussen her betrachtet werde. Da nach Ansicht der Expertinnen und aufgrund der Drehvorlage bei Frau Schell keine wirkliche Handlungsautonomie erkennbar sei, bestehe ein gewisser Widerspruch zwischen dem Filmtitel «Meine Schwester Maria» und der Zurschaustellung von Frau Schell. Zudem bleibe offen, wie die Dialoge zwischen ihr und ihrem Bruder entstanden seien. Das Projekt werde der Biografie von Maria Schell nicht gerecht.

(...)

C. Gegen die Verfügung des BAK erhob D. (im Folgenden Beschwerdeführerin) am 25. Juni 2001 Beschwerde beim Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) und beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung sowie die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz.

Die Beschwerdeführerin rügte eine personell gesetzwidrige Zusammensetzung der Expertenkommission; das Gesuch sei nicht nach den vorgegebenen Kriterien beurteilt und der Sachverhalt unrichtig festgestellt worden. Zudem habe das BAK die fehlerhafte Beurteilung des Films durch die Expertinnen unbesehen übernommen.

(...)

D. Mit Beschwerdeentscheid vom 11. Januar 2002 wies das EDI den Vorwurf der gesetzwidrigen Zusammensetzung der Unterkommission zurück und führte ergänzend aus, die Rüge der fehlerhaften Zusammensetzung der Expertenkommission sei verspätet erfolgt; sie verstosse zudem gegen Treu und Glauben.

Die Expertinnen hätten das Projekt aufgrund ihres Ermessens beurteilt und seien nicht darum herumgekommen, auch ethische Fragen einzubeziehen; dabei hätten sie sich auf die Drehbuchvorlage gestützt. Das Projekt berge das Risiko, der Biografie von Maria Schell nicht gerecht zu werden. Ein Visionierungsangebot habe weder der Expertenkommission noch dem BAK vorgelegen. Ob der Film visioniert worden sei oder nicht, sei zudem irrelevant, da der Film primär aufgrund des Drehbuches zu beurteilen sei.

Die Rüge der Ungleichbehandlung mit einer Kofinanzierungsproduktion sei nicht stichhaltig, da Koproduktionen und Kofinanzierungsproduktionen nicht vergleichbar seien.

E. Gegen den Beschwerdeentscheid des EDI erhob die Beschwerdeführerin am 12. Februar 2002 Beschwerde beim Bundesrat und beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Die Beschwerdeführerin mache keinen materiellen Anspruch auf einen Herstellungsbeitrag geltend, sondern bloss den formellen Anspruch auf ein korrektes Verfahren bei der Beurteilung ihres Beitragsgesuchs. Die Sache sei daher zur Neuurteilung an das BAK zurückzuweisen.

Das Gesuch sei am 7./8. März 2001 vom dreiköpfigen Unterausschuss «Kinofilm» des Begutachtungsausschusses behandelt und dem BAK mit 2:1 Stimmen zur Ablehnung empfohlen worden. Das BAK sei dann dieser Empfehlung gefolgt und habe das Beitragsgesuch abgewiesen. Das EDI seinerseits habe in seinem Beschwerdeentscheid die Begründung des BAK ungefiltert übernommen. Die von der Beschwerdeführerin beantragten Ergänzungen der Sachverhaltsfeststellung seien unterblieben.

Der Vorwurf der ungesetzmässigen Zusammensetzung des Begutachtungsausschusses stütze sich darauf, dass die dem Unterausschuss Kinofilm angehörenden Kommissionsmitglieder über keine fachspezifischen Kenntnisse für die Beurteilung von deutsch-österreichisch-schweizerischen Koproduktionen verfügten und daher keine gültige Empfehlung abgeben könnten. Die vom BAK praktizierte Neuordnung des Begutachtungswesens sei zudem nie publiziert worden und daher nicht rechtskräftig. Das EDI habe dazu nur ausgeführt, dass die Kommission insgesamt rechtsgültig zusammengesetzt sei, was nach der Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes (Kommissionenverordnung, SR 172.31) ausreichend sei. Diese Argumentation widerspreche aber der Zielsetzung

der Kommissionenverordnung. Empfehlungen dürften nicht ausschliesslich und definitiv von Unterkommissionen abgegeben werden, bei welchen die Regeln der Kommissionenverordnung nicht beachtet worden seien.

Die Rüge der gesetzwidrigen Zusammensetzung des Begutachtungsausschusses sei zudem rechtzeitig erfolgt. Die vom EDI geforderte Geltendmachung bei der Gesuchseinreichung sei eine absurde Forderung, um so mehr als die Neuregelung des Begutachtungswesens erst nach der Gesuchseinreichung erfolgt sei. Dass aufgrund einer Informationsveranstaltung bereits am 11. Februar 2001 bekannt gewesen sei, welche Wahlvorschläge das BAK dem EDI für den Unterausschuss Kinofilm unterbreiten wollte, sei irrelevant. Kenntnisse eines Berufsverbandes, welchem die Beschwerdeführerin angehöre, oder gar von dessen Rechtsvertreter, könnten der Beschwerdeführerin nicht zugerechnet werden.

(...)

Die Kommission hätte den Sachverhalt von Amtes wegen abklären müssen und nicht auf ein blosses Gefühl abstellen dürfen. Als Gesuchstellerin sei die Beschwerdeführerin auch nie darauf hingewiesen worden, dass die Kommission beabsichtige, das Gesuch mit der Begründung der fehlenden Eigenverantwortlichkeit von Maria Schell abzulehnen. Sie habe daher auch nie Gelegenheit gehabt, sich dazu zu äussern; insoweit liege daher auch eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.

Der Verzicht auf eine ernsthafte Sachverhaltsabklärung wiege besonders schwer, weil der Beschwerdeführerin eine Ausnahmegewilligung für den vorzeitigen Beginn der Dreharbeiten erteilt worden sei und daher bekannt gewesen sei, dass bereits Dreharbeiten erfolgt waren. Anhand der erfolgten Aufnahmen hätte der erhobene Vorwurf leicht mit einer Visionierung überprüft werden können. Entsprechende Angebote seien gemacht worden, aber pauschal mit der Begründung abgelehnt worden, es sei aktenkundig, dass Maria Schell nicht mehr in der Lage sei, ihre Rolle im Filmprojekt eigenverantwortlich abzuschätzen.

(...)

Aus den Erwägungen:

(...)

3. Nach Art. 71 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) kann der Bund die Schweizer Filmproduktion und die Filmkultur fördern (Abs. 1) sowie Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Filmangebots erlassen (Abs. 2).

In Ausführung der Art. 71 BV entsprechenden Kompetenznorm von Art. 27ter Abs. 1 Bst. a der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV[50]) hat das Parlament das Bundesgesetz vom 28. September 1962 über das Filmwesen (Filmgesetz [FiG von 1962], AS 1962 1706) erlassen. Nach Art. 5 Bst. a FiG von 1962 kann der Bund die schweizerische Produktion wertvoller Filme finanziell fördern. Daneben können gemäss Art. 9 der ebenfalls auf den 1. August 2002 hin aufgehobenen und daher hier noch anwendbaren Filmverordnung vom 24. Juni 1992 (FiV von 1992, AS 1992 1554, AS 1993 2001, AS 1996 2243

(Ziff. I 25) und AS 1996 3262) Förderungsbeiträge auch an die Erstellung von Drehbüchern und an die Projektentwicklung gewährt werden (Art. 9 FiV von 1992).

Nach Art. 5 FiG von 1962 fördert der Bund die einheimische Filmproduktion, nach Art. 2 FiV von 1992 unter bestimmten Voraussetzungen auch schweizerisch-ausländische Gemeinschaftsproduktionen. Darunter fällt - wie auch das EDI anerkennt - das vorliegende schweizerisch-deutsch-österreichische, das heisst trilaterale Kofinanzierungsprojekt, auf welches im Übrigen die Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens vom 2. Oktober 1992 über die Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen (mit Anhängen; SR 0.443.2) Anwendung finden. Das trilaterale Filmprojekt «Meine Schwester Maria» hat daher Anspruch auf die gleichen Vergünstigungen, die schweizerischen Filmen gewährt werden.

4. Gestützt auf Art. 5 und 16a FiV von 1992 hat das EDI am 13. Dezember 1996 ein Reglement zur selektiven Filmförderung^[51] erlassen (im Folgenden: Reglement). Dieses konkretisiert die Zielsetzungen der Filmförderung, die einzelnen Förderungsmassnahmen, deren formelle und materielle Voraussetzungen und regelt das Verfahren (Art. 1 Ziff. 1 Reglement).

(...)

4.2. Das Reglement über die selektive Filmförderung enthält sowohl Elemente einer Rechtsverordnung wie auch solche einer Verwaltungsverordnung. Rechtsverordnungen enthalten Rechtssätze (generell-abstrakte Rechtsnormen), Verwaltungsverordnungen bloss interne Dienstanweisungen.

Da Verwaltungsverordnungen die Rechtsstellung Privater nicht direkt betreffen, stellen sie keine Rechtssätze dar. Fühlt sich ein Privater durch eine Verwaltungsverordnung verletzt, weil die Verwaltung sich in einer Verfügung an ihn auf sie gestützt hat, kann er die Verfügung anfechten.

Im Bereich der Organisation der Begutachtungsausschüsse - welche eine ausschliesslich verwaltungsinterne Tätigkeit betreffen - stellt das Reglement eine Verwaltungsverordnung dar; daher ist ohne Belang, dass das Reglement nicht förmlich publiziert worden ist. Es kann auch offen bleiben, ob die Rüge der fehlenden Publikation überhaupt erhoben werden kann, wenn ein Betroffener - z. B. aufgrund einer allgemein bekannten Veröffentlichung im Internet - Kenntnis des Reglements hatte.

4.3. Insoweit die Beschwerdeführerin geltend macht, das Reglement verstosse gegen die Kommissionenverordnung, welche nach Art. 4 Abs. 2 FiV von 1992 bei der Zusammensetzung der Begutachtungsausschüsse zu beachten ist, macht sie die Bundesrechtswidrigkeit der angefochtenen Verfügung geltend.

Die Verletzung der Kommissionenverordnung wird von der Beschwerdeführerin darin gesehen, dass die Empfehlung ausschliesslich und definitiv von einem Unterausschuss abgegeben worden ist, bei dessen Zusammensetzung die Regeln der Kommissionenverordnung - im Gegensatz zur Zusammensetzung des Begutachtungsausschusses insgesamt - nicht beachtet worden seien.

Der Bundesrat teilt die Auffassung des Beschwerdeführers, dass Unterkommissionen, deren Zusammensetzung der Kommissionenverordnung widerspricht, im Anwendungsbereich dieser Verordnung keine abschliessenden Empfehlungen abgeben dürfen. Solche Empfehlungen verstiesse gegen Sinn und Zweck der Kommissionenverordnung und unterliefe deren Zielsetzung. Ob allerdings vorliegend ein solcher Verstoß vorliegt, kann offen bleiben, da auf die Empfehlung der Expertenkommission ohnehin nicht abzustellen war (s. hinten, Ziff. 6).

5. Gemäss Art. 3 FiV von 1992 bestellt das EDI Expertenkommissionen, welche die eingereichten Beitragsgesuche zu beurteilen haben. Diese Begutachtungsausschüsse setzen sich nach Art. 4 FiV von 1992 aus Vertreterinnen und Vertretern der Eidgenössischen Filmkommission (vgl. Art. 1 FiG von 1962) und der Stiftung Pro Helvetia sowie aus vom Departement bestimmten Personen zusammen. Das Sekretariat wird durch das BAK geführt (Art. 6 FiV von 1992).

Vorbehalten bleiben nach Art. 4 Abs. 2 FiV von 1992 die Bestimmungen der Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes.

Die Beitragsgesuche sind beim BAK einzureichen. Dieses prüft, ob die Gesuche die formellen Voraussetzungen erfüllen und unterbreitet sie anschliessend der zuständigen Kommission zur Prüfung und Beratung (Art. 19-22 FiV von 1992).

Die Kommission bestimmt für jedes Gesuch eine Referentin oder einen Referenten, der/die einen begründeten Antrag stellt. Nach Beratung und Abstimmung gibt der Begutachtungsausschuss zuhanden der Entscheidbehörde eine schriftlich begründete Empfehlung ab. Über die Sitzungen wird ein Protokoll geführt, das die Beschlüsse und die schriftliche Begründung der Empfehlungen festhält (Art. 46 Reglement).

Den Entscheid über das Beitragsgesuch trifft nach Art. 19 FiV von 1992 das BAK.

6.1. Die Aufgabe der Begutachtungsausschüsse ist in Art. 3 FiV von 1992 nicht näher umschrieben, ergibt sich aber aus ihrer Natur als Expertenkommission: Deren Mitglieder haben als Experten ein fachliches Urteil über den zu beurteilenden Film abzugeben, weshalb sie auch je nach zu beurteilendem Film besonders zusammengesetzt sind.

Daraus ergibt sich e contrario, dass es nicht ihre Aufgabe ist, ein Filmprojekt aus anderer Optik zu beurteilen.

6.2. Die Empfehlung der Expertenkommission lautete:

«Gemäss neuer Stabliste sind fast alle Schweizer Mitarbeiter, die im Dossier erwähnt waren, nicht mehr vorhanden.

Trägt das Projekt nicht einerseits dazu bei, dass Maria Schell von Männern benutzt wird? Man fragt sich, ob sie für sich selbst entscheiden kann, und ob sie fähig ist zu argumentieren.

Daher Gefühl einer respektlosen, pietätlosen Haltung des Bruders, der sich mit diesem Film selbst ein Denkmal setzt. Er bekommt 41'000 Franken als Hauptdarsteller, und sie nur 25'000 Franken. Er versteht nicht, dass sie genug von dieser Welt hat und nicht mehr neu anfangen möchte. Sehr konstruiert, lässt wenig Platz für Maria's Spontaneität.»

Auf den ersten Satz der Empfehlung braucht hier nicht weiter eingegangen zu werden, weil dieser Vorbehalt vom BAK und vom EDI nach näherer Prüfung nicht mehr aufrecht erhalten wurde. Darüber hinaus enthält die Empfehlung in erster Linie eine ethische und gesellschaftspolitische Würdigung des Filmprojekts, welche nicht in den Aufgabenbereich der Expertenkommission fällt, und zwar auch nicht unter dem Titel einer allgemeinen inhaltlichen Beurteilung des Filmes, welche noch der Gesamtbeurteilung des Films zugerechnet werden könnte.

Eine ethische und gesellschaftspolitische Würdigung stand allein dem BAK und dem EDI zu, nicht aber der zur fachlichen Begutachtung berufenen Expertenkommission.

Insoweit die Empfehlung der Expertenkommission nicht mehr durch deren Auftrag gedeckt war, ist sie rechtlich unbeachtlich.

6.3. Das BAK und das EDI haben daher ihre ablehnenden Entscheide nicht wegen einer negativen Beurteilung durch die Expertenkommission, sondern - wie auch das vorliegende Beschwerdeverfahren klar aufgezeigt hat - aufgrund ihrer eigenen ethischen und gesellschaftspolitischen Würdigung getroffen. Da die Empfehlung für den vorliegenden Fall nicht relevant ist, bleibt auch ein allfälliger Verstoß gegen die Kommissionenverordnung ohne Folge.

7. In der Beschwerde wird unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass kein materieller Anspruch auf einen Herstellungsbeitrag geltend gemacht wird, sondern bloss der formelle Anspruch auf ein korrektes Verfahren bei der Beurteilung des Beitragsgesuchs. Es wird daher nur beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an das BAK zurückzuweisen.

Demzufolge prüft der Bundesrat die Beschwerde allein unter verfahrensrechtlichen Aspekten.

Da nun aber keine rechtlich relevante negative fachliche Empfehlung der Expertenkommission vorliegt und davon auszugehen ist, dass die inhaltlich begründete Ablehnung dem BAK und dem EDI anzurechnen ist, besteht - unabhängig von der richtigen Zusammensetzung der Expertenkommission - kein Grund, das Verfahren aufzuheben. Die Sache ist auch nicht zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen, nachdem diese an der Verweigerung eines Herstellungsbeitrags festhalten will.

Die Frage, ob das BAK und das EDI das Beitragsgesuch zu Recht mit der Begründung abgewiesen haben, dass der Film aus ethischen Gründen nicht unterstützungswürdig sei, ist materieller Natur und wird daher vorliegend nicht geprüft. Insoweit braucht daher auch nicht geprüft zu werden, ob die Beurteilung aufgrund der Akten ausreichte oder ob sich zur Beurteilung der filmischen Aspekte eine Visionierung des Films aufgedrängt hätte.

(...)

Die Beschwerde wurde daher abgewiesen.

[50] Zu lesen auf der Internetseite des Bundesamtes für Justiz unter http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung.Par.0006.File.tmp/bv-alt-d.pdf

[51] Zu beziehen beim Bundesamt für Kultur, Sektion Film, Hallwylstrasse 15, 3003 Bern.

JAAC 68.14 - Auszug aus einem Entscheid des Bundesrates vom 19. September 2003

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	68
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 006 353

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.