

(Entscheid des Bundesrates vom 23. März 1988)

Film. Verweigerung eines Beitrags für die Herstellung eines Films wegen mangelnder Qualität des Drehbuchs trotz gesicherter Restfinanzierung und erforderlicher Erfahrung des künstlerischen und technischen Stabs. Kein Ermessensmissbrauch in dieser auf einer amtlichen Expertise beruhenden Verfügung, welche der Bundesrat als Beschwerdeinstanz mit Zurückhaltung überprüft.

Cinéma. Refus d'une contribution aux frais de réalisation d'un film en raison de la qualité déficiente du scénario, bien que le financement complémentaire soit assuré et que l'équipe artistique et technique dispose de l'expérience requise. Aucune violation du pouvoir d'appréciation dans cette décision fondée sur une expertise officielle, que le Conseil fédéral revoit avec retenue en sa qualité d'autorité de recours.

Cinema. Rifiuto di un sussidio per le spese di realizzazione di una pellicola a motivo della qualità carente dello scenario, nonostante il finanziamento complementare sia assicurato e la squadra artistica e tecnica disponga dell'esperienza richiesta. Nessuna violazione del potere di valutazione in questa decisione fondata su una perizia ufficiale che il Consiglio federale, in qualità d'autorità di ricorso, esamina con riserbo.

I

A. Mit Verfügung vom 27. März 1987 hat das Eidgenössische Departement des Innern (nachfolgend das Departement genannt) aufgrund des Antrages des Begutachtungsausschusses ein Gesuch von L. um Ausrichtung eines Bundesbeitrages für die Herstellung eines Films abgewiesen. Es begründete seinen Entscheid im wesentlichen damit, das vorgelegte Projekt vermöge im Vergleich zu anderen nicht zu überzeugen, dies insbesondere, weil im Vergleich zur ersten Fassung keine wesentlichen Verbesserungen festgestellt werden könnten. Das Thema werde ohne ausreichende Vertiefung behandelt, und die Figuren seien ungenügend portraitiert.

B. Gegen diese Verfügung richtet sich die vorliegende Beschwerde vom 28. April 1987 an den Bundesrat.... Der Begründung ist folgendes zu entnehmen: Die Verweigerung des Herstellungsbeitrages werde nur mit der mangelnden Qualität des Drehbuchs begründet und nicht mit den übrigen Entscheidungselementen. Dies stelle eine Verletzung der Art. 3 und 7 der V vom 28. Dezember 1962 über das Filmwesen (FiV 1, SR 443.11) dar, nach denen das gesamte Filmvorhaben zu beurteilen sei.... Im übrigen sei der Entscheid unangemessen mangels Rücksicht auf sprachkulturelle Aspekte.

C. In seiner Vernehmlassung vom 2. Juni 1987 beantragt das Departement die Abweisung der Beschwerde. Obwohl die Restfinanzierung des Films zugesichert sei, bleibe das Filmprojekt als Ganzes zu risikoreich. Es bestehe ein Mangel an guten Drehbüchern. Aus diesem Grunde müsse man dem soliden Aufbau eines Films vermehrt Beachtung schenken. Vor allem müsse der Drehbuchautor über angemessene Kenntnisse im technischen Bereich und der entsprechenden Hilfsmittel verfügen. Wichtigste Grundlage der Prüfung bleibe die anschauliche Darstellung des Filmmanuskriptes.

...

II

1. Nach Art. 5 und 7 des BG vom 28. September 1962 über das Filmwesen (FiG, SR 443.1) kann die schweizerische Produktion wertvoller Filme im Rahmen eines alljährlich in den Voranschlag der Eidgenossenschaft einzustellenden Höchstbetrags gefördert werden. Diese Bestimmungen verschaffen keinen gesetzlichen Anspruch auf Bundesbeiträge (VPB 42.58, VPB 39.44; Grisel André, *Traité de droit administratif suisse*, Neuenburg 1984, Bd. 2, S. 987). Nach Art. 99 Bst. h OG und Art. 71 ff. VwVG ist die Zuständigkeit des Bundesrates als Beschwerdeinstanz gegeben.

...

2. Die Gewährung eines Herstellungsbeitrages setzt nach Art. 5 Bst. a FiG ein wertvolles Produktionsvorhaben voraus, dessen Verwirklichung einen Beitrag des Bundes erfordert (Art. 7 Abs. 1 FiV 1). Grundlage der Verfügung über die Gewährung eines Beitrages bilden die Vorlage eines Drehbuches oder ausnahmsweise eines anderen Manuskriptes, das über den geplanten Stoff und seine Gestaltung ausreichend Aufschluss gibt, Angaben über die Produktion, den künstlerischen und technischen Stab und die Auswertung sowie ferner ein Budget und ein Finanzierungsplan (Art. 3 Abs. 2 Bst. a FiV 1). Somit sind künstlerische, technische und kulturelle Gesichtspunkte in Betracht zu ziehen, um den Wert eines Projektes abzuschätzen. Es muss aber auch geprüft werden, ob Gewähr für die Realisierung des Projektes besteht (VPB 41.70, VPB 42.58).

3. Die Bewertung eines Projektes wirft Tat- und Rechtsfragen mit einem weiten Beurteilungsspielraum auf, deren Beantwortung sich dem Ermessen nähert, weshalb denn auch Art. 1 Abs. 2 FiV 1 sie als Ermessenssache bezeichnet. Obwohl der Bundesrat als letzte Beschwerdeinstanz auch die Angemessenheit prüfen kann (Art. 49 Bst. c VwVG), übt er darin nach konstanter Praxis Zurückhaltung, wenn die angefochtene Verfügung auf einer amtlichen Expertise beruht. In diesem Fall weicht er von der Auffassung der Vorinstanz nicht ohne Not ab. Die Verfügung hebt er nur dann auf, wenn aus den Akten hervorgeht, dass die Vorinstanz die Experten nicht ordnungsgemäss konsultiert hat, dass die ordnungsgemäss konsultierten Experten an den Wert des Filmprojektes offensichtlich übertriebene Anforderungen gestellt haben oder dass sie, ohne die Anforderungen zu überspannen, den Wert des Projektes offensichtlich unterschätzt haben (VPB 39.87, VPB 40.79, VPB 42.48). In dieser Materie nähert sich somit die Beschwerde an den Bundesrat der staatsrechtlichen Willkürbeschwerde an das Bundesgericht.

4. Die zuständigen Begutachtungsorgane des Departementes wurden im vorliegenden Falle ordnungsgemäss konsultiert. Es bleibt daher zu prüfen, ob die Experten an den Wert des Filmprojektes offensichtlich übertriebene Anforderungen gestellt haben oder ob sie den Wert des Projektes offensichtlich unterschätzt haben.

...

Nach Art. 3 und 5 FiV 1 sollen nebst dem Drehbuch die Angaben über die Produktion, den künstlerischen und technischen Stab und der Finanzierungsplan dem Gesuch um einen Herstellungsbeitrag beigelegt werden.

Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers kommt aber diesen Angaben und dem Finanzierungsplan bei der Beurteilung der

Qualität des Projektes nicht derselbe Wert zu wie dem Drehbuch. Nach der Praxis des Bundesrates ist und bleibt das Drehbuch die wichtigste Grundlage bei der Bewertung eines Filmvorhabens (VPB 42.58).

- a. Nach Ansicht des Begutachtungsausschusses und des Departementes sind die Mängel des Drehbuches so schwerwiegend, dass von einem positiven Entscheid Abstand genommen werden müsse.
- b. Die übrigen Entscheidungselemente vermögen nicht, diese negative Beurteilung der Experten zu ändern.

Was die Gesamtfinanzierung anbelangt (Art. 7 Fiv 1), so stellt sie kein Beurteilungskriterium, sondern vielmehr eine Voraussetzung dar, der das Projekt zu genügen hat, um überhaupt für einen Bundesbeitrag in Frage zu kommen. Dass der künstlerische und technische Stab die erforderliche Erfahrung aufweist, gibt auch nicht hinreichend Gewähr für die Qualität des Projektes. Es ist zwar unbestritten, dass der Beschwerdeführer zu den besten und erfolgreichsten Regisseuren der Schweiz gehört. Seine Filmographie beweist es ohne Zweifel. Dem Protokoll der Sitzung 1/87 des Begutachtungsausschusses ist übrigens zu entnehmen, dass dieses Element in Betracht gezogen wurde. Trotz dem Talent eines Gesuchstellers kommen die Vorinstanz und der Begutachtungsausschuss aber nicht darum herum, die Qualität des Drehbuches zu bewerten. Eine andere Lösung würde dazu führen, jedes Gesuch eines erfolgreichen Regisseurs zum vornherein gutzuheissen. Dies kann selbstverständlich nicht das Ziel der Filmförderung sein. Wie das Departement in seiner Vernehmlassung vom 2. Juni 1987 zutreffend darlegt, gibt es tatsächlich verschiedene Kriterien, die es bei der Beurteilung eines Filmprojektes zu prüfen gilt. Wichtigster Teil des Gesuchs bleibt aber die

Darstellung des Filmmanuskriptes, des Stoffs sowie der Gestaltung des Projektes. Einzig in den Fällen, da diese Punkte eine hochstehende Qualität aufweisen, bleibt zu prüfen, ob eine gewisse Garantie besteht, dass die Realisierung des Projektes mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu einem hervorragenden Film führen wird. Dabei ist besonders der Finanzierung, der Zusammenstellung der Drehequipe und der Produktion Beachtung zu schenken.

Die Beurteilung des Vorhabens des Beschwerdeführers beruht demnach weder auf offensichtlich übersetzten Anforderungen noch auf einer Unterschätzung des Filmprojektes, weshalb auch kein Ermessensmissbrauch vorliegt.

5. Der Beschwerdeführer rügt im weitern, die Vorinstanz habe keine Rücksicht auf sprachkulturelle Aspekte genommen.

Dieser Vorwurf geht fehl. Auch wenn die kulturelle Eigenständigkeit des Schweizer Films gemäss einer Antwort des Bundesrates vom 23. April 1986 auf eine einfache Anfrage Christinat zu fördern ist, so bedeutet das noch nicht, dass jeder Dialektfilm beitragswürdig ist. Die Handlung des in Frage stehenden Films ist nicht an einen bestimmten Ort in der deutschsprachigen Schweiz gebunden, sondern hätte sich wohl auch in Genf oder Lausanne abspielen können. Die Mundart ist somit hier nicht der Ausdruck einer bestimmten kulturellen Haltung.

Dokumente des Bundesrates