

(Entscheid des Bundesrates vom 21. August 2002 i.S. O. GmbH)

Filmförderung. Verhältnis von Wiedererwägung und Revision. Massgeblicher Sachverhalt.

- Hat der Bundesrat nicht als erste Instanz, sondern auf Beschwerde hin entschieden, kommt eine Wiedererwägung des rechtskräftigen Entscheides nur dann in Betracht, wenn einer der in Art. 66 VwVG abschliessend aufgezählten Revisionsgründe vorliegt (E. 1).

- Der Bundesrat hat als Beschwerdeinstanz gestützt auf den im Zeitpunkt des Entscheides massgeblichen Sachverhalt zu urteilen, ob einem Film ein Filmförderungsbeitrag zu gewähren ist. Der - nicht erwartete - spätere Erfolg eines Films ist im Revisionsverfahren unbeachtlich, da er weder eine neue Tatsache noch ein neues Beweismittel darstellt. Neue, der Beschwerdeinstanz nicht bekannte Tatsachen müssen im Zeitpunkt des Entscheides bereits vorhanden gewesen sein, und neue Beweismittel haben sich auf den im Zeitpunkt des Entscheides massgeblichen Sachverhalt zu beziehen. Dies gilt auch im Falle von Prognosen, das heisst von Tatsachen, die sich auf die Zukunft beziehen (E. 3).

- Wertvolle Filme schweizerischer Produktion können durch Qualitätsprämien gefördert werden (Nachtrag).

Encouragement de la production cinématographique. Rapport entre nouvel examen et révision. Faits déterminants.

- Lorsque la décision du Conseil fédéral a été prise non en première instance, mais sur recours, un nouvel examen de la décision entrée en force n'est envisageable qu'en présence d'un des motifs de révision limitativement énumérés à l'art. 66 PA (consid. 1).

- Le Conseil fédéral en tant qu'autorité de recours doit se baser sur l'état des faits du moment de la décision pour juger si un film doit bénéficier d'une subvention. Le succès ultérieur - imprévu - d'un film ne joue aucun rôle dans la procédure de révision, car il ne constitue ni un fait nouveau, ni un nouveau moyen de preuve. Les faits nouveaux ignorés de l'autorité de recours doivent avoir déjà existé au moment de la décision, et les nouvelles preuves doivent porter sur la situation de fait déterminante au moment de la décision. Cela vaut aussi dans le cas de prévisions, c'est-à-dire de faits qui se rapportent au futur (consid. 3).

- Les films de valeur de production suisse peuvent bénéficier d'une prime de qualité (remarque additionnelle).

Promovimento della cinematografia. Rapporto fra riconsiderazione e revisione. Fatti rilevanti.

- Se il Consiglio federale non ha deciso quale prima istanza ma su ricorso, una riconsiderazione della decisione cresciuta in giudicato è possibile solo se sussiste uno dei motivi di revisione elencati in modo esaustivo all'art. 66 PA (consid. 1).

- In qualità di autorità di ricorso, il Consiglio federale deve tenere conto dei fatti rilevanti al momento della decisione per determinare se ad un film vada concesso un sussidio per il promovimento della cinematografia. Il susseguente, inaspettato successo di un film è irrilevante in una procedura di revisione, poiché non rappresenta né un fatto nuovo né un mezzo di prova nuovo. Fatti nuovi, non noti all'autorità di ricorso, devono esistere già al momento della decisione e mezzi di prova nuovi devono essere riferiti ai fatti rilevanti al momento della decisione. Questo vale anche nel caso di previsioni, cioè di dati di fatto che si riferiscono al futuro (consid. 3).

- Film di valore di produzione svizzera possono essere sostenuti con premi alla qualità (considerazioni aggiuntive).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. Am 6. August 1996 stellte O. (im Folgenden Gesuchstellerin) dem Bundesamt für Kultur (BAK, im Folgenden: Bundesamt) das Gesuch um einen Beitrag von Fr. 23'000.- zur Entwicklung ihres Filmprojekts «In the Kings' World». Das Bundesamt wies dieses sowie ein weiteres Gesuch vom 28. Oktober 1996 auf Empfehlung des Begutachtungsausschusses am 26. September 1996 beziehungsweise am 19. Dezember 1996 ab.

Am 11. August 1997 beantragte O. einen Herstellungsbeitrag von Fr. 250'000.- an die Realisierung ihres Kinofilmprojekts. Auf Antrag des Begutachtungsausschusses 1 wies das Bundesamt am 24. September 1997/31. Oktober 1997 auch dieses Förderungsgesuch ab. Am 4. März 1998 reichte O. erneut ein Gesuch ein und beantragte einen Herstellungsbeitrag von Fr. 220'000.-. Das BAK wies auch dieses Gesuch ab, diesmal gestützt auf die Empfehlung des Begutachtungsausschusses 2, und zwar am 29. April 1998 beziehungsweise mit anfechtbarer Verfügung vom 3. Juni 1998.

Die Begründung in der Empfehlung des Begutachtungsausschusses und der Verfügung war folgende:

«Trotz einer sehr ausführlichen und gut recherchierten Materialiensammlung bleibt die Drehvorlage langweilig und nicht überzeugend. Wir vermissen eine Weiterentwicklung des Projekts sowohl in gestalterischer als auch in produktionseller Hinsicht.»

Am 14. Juli 1998 trat das BAK sinngemäss auf ein Wiedererwägungsgesuch vom 8. Juni 1998 nicht ein und überwies die Sache an das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), welches die Eingabe von O. als Beschwerde entgegennahm und sie mit Entscheid vom 18. Januar 1999 abwies.

Die dagegen am 19. Februar 1999 eingereichte Beschwerde hat der Bundesrat am 6. Dezember 1999 abgewiesen.

Der Begründung dieses Entscheides ist zu entnehmen, dass das EDI sich zu Recht den Begründungen und Empfehlungen seiner Experten (den Begutachtungsausschüssen) angeschlossen habe. Aus den entsprechenden Unterlagen folge, dass die Thematik des Projekts zwar als interessant eingestuft, demgegenüber die künstlerische Umsetzung als nicht überzeugend gewertet werde. Diese Einschätzung vermöge nicht in Zweifel gezogen zu werden.

B. Am 1. November 2001 stellte O. dem Bundesrat ein Gesuch um Wiedererwägung beziehungsweise Revision seines Entscheides vom 6. Dezember 1999.

O. machte geltend, der Wert des Filmes sei offensichtlich unterschätzt worden und verweist dazu auf den Erfolg des in der

Zwischenzeit unter dem neuen Titel «Venus Boyz» produzierten Films.

Der Film «Venus Boyz» sei die verblüffend präzise Umsetzung der eingereichten Drehbuchvorlage und beweise, dass die seinerzeitige Drehbuchvorlage unterschätzt worden sei. Ein weiterer Beweis seien die dem Film verliehenen Auszeichnungen, insbesondere der Grosse Preis der Semaine de la Critique, Locarno 2001, die Einladung an die Berlinale 2002 (Sektion Panorama) sowie generell der Kinoerfolg. Die Kritik sei weltweit einhellig positiv.

Die Gesuchstellerin macht geltend, der Beschwerdeentscheid stelle keinen materiell-rechtlichen Entscheid dar und stehe einer Wiedererwägung offen. Der Entscheid sei ursprünglich fehlerhaft und dessen Berichtigung von erheblicher Bedeutung. Der nachgesuchte Betrag von Fr. 220'000.- entspreche den Mehrkosten der Schweizer Studios und Labs im Umfang von Fr. 120'000.-, welche bei bestem Willen nicht bezahlt werden könnten, sowie den Kosten für die Abgeltung der universalen Musikrechte im Umfang von rund Fr. 100'000.-. Bei Nichtbezahlung drohe die internationale Lancierung des Films blockiert zu werden.

C. Auf entsprechende Aufforderung der Instruktionsbehörde des Bundesrates, des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) beziehungsweise der Abteilung für Beschwerden an den Bundesrat im Bundesamt für Justiz (Art. 75 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968, [VwVG] SR 172.021 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 8 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17. November 1999, [OV-EJPD] SR 172.213.1)), ergänzte die Gesuchstellerin ihr Wiedererwägungs- und Revisionsgesuch am 30. November 2001.

Sie machte geltend, Beschlüsse des Bundesrates stellten Exekutiventscheide und keine materiell-rechtlichen richterlichen Urteile dar. Bei Nachweis eines falschen Verdikts könnten daher Bundesratsentscheide in Wiedererwägung gezogen werden. Da der Beschwerdeentscheid des Bundesrates krass falsch sei, und zwar wegen ursprünglicher Falschheit der Fakten, liege ein Revisionsgrund vor. Neue Beweismittel, hier der fertig gestellte Film, bildeten einen Revisionsgrund, wenn damit der vorangegangene Entscheid zu Gunsten der Gesuchsteller geändert werden könne. Neue Beweismittel müssten im Gegensatz zu neuen Tatsachen nicht aus der Zeit vor dem getroffenen Entscheid stammen.

D. Das EDI beantragte am 27. Februar 2002, auf das Gesuch um Wiedererwägung beziehungsweise eventualer Revision nicht einzutreten und machte geltend, dass die qualifizierenden Wertungen der Expertinnen und Experten durch Beschwerdeinstanzen aufgrund ihrer beschränkten Überprüfungsbefugnis nicht überprüft werden könnten.

Aus der erfreulichen Tatsache, dass der Film auch ohne den beantragten Bundesbeitrag habe realisiert werden können, sei nicht abzuleiten, dass ein Herstellungsbeitrag hätte gesprochen werden müssen. Die Bewertung eines Filmes sei jeweils komplex und sei auf den Zeitpunkt der Beurteilung bezogen. Die Realisierung des Films stelle daher keine neue Tatsache dar. Lägen keine Verfahrens- oder Ermessensfehler vor, könne auf den Entscheid nicht zurückgekommen werden. Zukünftige Reformen der Filmförderung zeitigten keine Vorwirkung.

Im Übrigen bestehe die Möglichkeit, für hervorragende (realisierte) Filme Qualitätsprämien zu sprechen. Ein solches Gesuch sei vorliegend beim BAK hängig.

E. In ihren Schlussbemerkungen vom 11. April 2002 erneuerte die Gesuchstellerin ihre Vorbringen. Sie machte noch einmal geltend, der Entscheid des Bundesrates beruhe auf Fakten, die schon damals falsch gewesen seien, und der Entscheid der Fachjury sei nicht nachvollziehbar. Die Voraussetzungen für ein Rückkommen auf den Entscheid des Bundesrates vom 6. Dezember 1999 seien erfüllt.

Aus den Erwägungen:

1. Die Gesuchstellerin beantragt die Wiedererwägung beziehungsweise Revision eines vom Bundesrat getroffenen Beschwerdeentscheides.

Da der Bundesrat hier nicht als erste Instanz, sondern auf Beschwerde hin entschieden hat, kommt eine Wiedererwägung des rechtskräftigen Entscheides nur dann in Betracht, wenn einer der in Art. 66 VwVG abschliessend aufgezählten Revisionsgründe vorliegt (Ursina Beerli-Bonorand, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, S. 33 ff., insbesondere S. 50 u. 56; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 260 ff. u. S. 322 f.; Pierre Moor, Droit administratif, Bd. II, Les Actes administratifs et leur contrôle, Bern 1991, Ziff. 2.4.6 und 5.7.4.5; BGE 113 Ia 150 ff.; VPB 53.4).

2.1. Nach Art. 66 Abs. 1 VwVG zieht die Beschwerdeinstanz ihren Beschwerdeentscheid von Amtes wegen oder auf Begehren einer Partei in Revision:

«a. wenn ihn ein Verbrechen oder Vergehen beeinflusst hat;

b. wenn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte oder das Ministerkomitee des Europarates eine Individualbeschwerde wegen Verletzung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und deren Protokolle gutheisst und eine Wiedergutmachung nur durch eine Revision möglich ist.»

Nach Art. 66 Abs. 2 VwVG ist ein Beschwerdeentscheid zudem auf Begehren einer Partei in Revision zu ziehen, wenn die Partei:

«a. neue erhebliche Tatsachen oder Beweismittel vorbringt oder

b. nachweist, dass die Beschwerdeinstanz aktenkundige erhebliche Tatsachen oder bestimmte Begehren übersehen hat, oder

c. nachweist, dass die Beschwerdeinstanz die Bestimmungen über den Ausstand, die Akteneinsicht oder über das rechtliche Gehör verletzt hat.»

Gründe im Sinne von Abs. 2 gelten dann nicht als Revisionsgründe, wenn die Partei sie im Rahmen des Verfahrens, das dem Beschwerdeentscheid voranging, geltend machen konnte (Abs. 3).

2.2. - 2.3. (Formelles)

3. Die Gesuchstellerin macht mit ihrem Revisionsgesuch als neue Tatsache den von der Fachjury nicht erwarteten Erfolg des Film «Venus Boyz» geltend. Der fertiggestellte Film sei ein neues Beweismittel, welcher die Qualität der seinerzeit beurteilten Drehbuchvorlage aufzeige.

Der Bundesrat hatte als Beschwerdeinstanz gestützt auf den im Zeitpunkt des Entscheides massgeblichen Sachverhalt zu beurteilen, ob dem Film «Venus Boyz» ein Filmförderungsbeitrag zu gewähren sei. Daraus ergibt sich ohne weiteres, dass geltend gemachte neue Tatsachen schon im Zeitpunkt des Entscheides vorhanden sein mussten, der Beschwerdeinstanz indes nicht bekannt waren. Tatsachen, welche erst nach einem Entscheid eintreten, sind im Revisionsverfahren unbeachtlich (vgl. Gygi, a.a.O., S. 262).

Zwar können sich Tatsachen auch auf die Zukunft beziehen (vgl. Gygi, a.a.O., S. 273), so z. B. im Falle von Prognosen wie jenen über den Erfolg eines Films, doch ändert dies nichts daran, dass der Bundesrat die hier strittige Prognose allein aus der Sicht im Zeitpunkt des Entscheides zu beurteilen hatte.

Auch neue Beweismittel sind nur zulässig, soweit sie im Zeitpunkt der Entscheidfindung bereits existierten, dem Beschwerdeführer aber nicht bekannt waren und der Beschwerdeinstanz daher nicht vorgelegt werden konnten (Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Bern, 1992, N. 2.3.3 zu Art. 137; anderer Meinung Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 741).

In Art. 109 Bst. a des Entwurfs zu einem Bundesgerichtsgesetz (Bundesgesetz über das Bundesgericht [BGG], BBl 2001 4505) wird - in Bestätigung der dargelegten Praxis (BBl 2001 4352) - ausdrücklich festgehalten, dass die Revision unter anderem verlangt werden kann, wenn die ersuchende Partei nachträglich erhebliche Tatsachen erfährt oder entscheidende Beweismittel auffindet, die sie im früheren Verfahren nicht beibringen konnte, unter Ausschluss der Tatsachen und Beweismittel, die erst nach dem Entscheid entstanden sind.

Der unerwartete Erfolg des Films «Venus Boyz» stellt daher weder eine neue Tatsache noch ein neues Beweismittel im Sinne von Art. 66 Abs. 2 Bst. a VwVG dar.

Eine andere Betrachtungsweise führte unter anderem dazu, dass die Entscheide des Bundesrates in allen Beschwerdefällen, in welchen auf Prognosen abgestellt werden muss (z. B. Kostenentwicklungen im Gesundheitswesen bei Tarifstreitigkeiten im Bereich der Krankenversicherung) auf Gesuch hin neu überprüft werden müssten, wenn sich die Prognosen als unzutreffend erweisen.

Die Beschwerdeinstanz hat auch nicht aktenkundige erhebliche Tatsachen oder bestimmte Begehren übersehen oder die Bestimmungen über den Ausstand, die Akteneinsicht oder über das rechtliche Gehör verletzt (Art. 66 Abs. 2 Bst. b und c VwVG). Indem die Fachjury, auf deren Fachurteil sich die Vorinstanz und letztlich auch der Bundesrat stützten, die massgebliche Aktenlage anders beurteilte und daher auch zu einer anderen Prognose gelangte, übersah sie keine aktenkundigen erheblichen Tatsachen.

(Der Bundesrat trat daher auf das Wiedererwägungsgesuch nicht ein und wies das Revisionsgesuch ab).

Nachtrag:

Wie das EDI in seiner Vernehmlassung vom 27. Februar 2002 festgehalten hatte, kann der Bund wertvolle Filme schweizerischer Produktion durch Qualitätsprämien fördern (Art. 5 Bst. b des Bundesgesetzes vom 28. September 1962 über das Filmwesen [FiG], AS 1962 1706) und hat die Gesuchstellerin beim zuständigen Bundesamt (Art. 17 der Filmverordnung vom 24. Juni 1992[FiV], AS 1992 1554) bereits eine solche Prämie beantragt.

Entsprechend der Empfehlung der Jury für Filmprämien (5:0 Stimmen, bei einem Ausstand) hat das Bundesamt für den Film «Venus Boyz» am 25. April 2002 eine Qualitätsprämie von Fr. 40'000.- gesprochen, welche Ende Mai 2002 ausbezahlt wurde.

Dokumente des Bundesrates