Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-3924/2013

Urteil vom 8. September 2015

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter David Aschmann, Richter Ronald Flury,
Gerichtsschreiberin Beatrice Grubenmann.

Parteien

X._____ AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Kultur BAK,
Hallwylstrasse 15, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Filmförderung (Gesuch Finanzhilfe);
Verfügung des BAK vom 10. Juni 2013.

Sachverhalt:

A.

A.a Die X._____ AG (im Folgenden: Gesuchstellerin, Beschwerdeführerin) reichte am 31. August 2012 ein Gesuch um einen Herstellungsbeitrag von Fr. 150'000.– an das Dokumentarfilmprojekt "(…)" von Y._____ ein.

A.b Mit Schreiben vom 18. Oktober 2012 teilte das Bundesamt für Kultur BAK (im Folgenden: Vorinstanz) der Gesuchstellerin mit, dass sie ihrem Gesuch nicht entsprechen werde. Zur Begründung verwies sie auf den beigelegten Protokollauszug, aus welchem die von den Ausschussmitgliedern vorgebrachten Kontra-Argumente hervor gingen. Die zweite Eingabe eines abgelehnten Projekts sei nur zulässig, wenn dieses namentlich in den beanstandeten Punkten grundlegend überarbeitet worden sei.

A.c Am 22. Februar 2013 reichte die Beschwerdeführerin ein überarbeitetes Gesuch ein.

A.d Am 10. April 2013 erhielt die Gesuchstellerin Gelegenheit, ihr Projekt der Kommission persönlich vorzustellen.

A.e Mit Schreiben vom 19. April 2013 teilte die Vorinstanz der Gesuchstellerin mit, dass sie das überarbeitete Beitragsgesuch ablehne. Zur Begründung legte sie einen Protokollauszug der Sitzung des Ausschusses Dokumentarfilm vom 8.-10. April 2013 bei, aus dem die Empfehlung der Experten mit dem Abstimmungsergebnis – der Ausschuss empfahl mit 4 zu 1 Stimmen Ablehnung – sowie die wesentlichen Pro- und Kontra-Argumente hervor gingen.

A.f Nachdem die Beschwerdeführerin die Vorinstanz um Erlass einer begründeten, beschwerdefähigen Verfügung ersucht hatte, wies die Vorinstanz mit Verfügung vom 10. Juni 2013 das Gesuch der Beschwerdeführerin um einen Herstellungsbeitrag ab. Zur Begründung hielt sie im Wesentlichen fest, die Experten des Ausschusses Dokumentarfilm hätten das Projekt mit 4:1 Stimmen zur Ablehnung empfohlen. Es seien keine Gründe ersichtlich, die ein Abweichen von der Empfehlung der Experten rechtfertigten.

Die folgenden Hauptargumente hätten gegen bzw. für das Projekt gesprochen:

KONTRA

Aus den aufgezählten Elementen und der Aneinanderreihung von Ausschnitten aus dem Leben (…) lässt sich keine dramaturgische Struktur erkennen.

Themen und Protagonisten scheinen noch wenig eingegrenzt und wirken dadurch beliebig.

Drehen für das Kinoformat heisst nicht nur Einsatz von bester Kameratechnik, sondern verlangt auch eine visuelle Vorstellung, ein Bildkonzept. Dieses ist auch nach den Ausführungen nicht spürbar.

Das Verhältnis des Budgets zum Auswertungspotential erscheint unausgewogen."

PRO

Die Person des (…) ist eine spannende Persönlichkeit.

Die (…) als Ergänzung zu den Bildern sind überzeugend.

B.

Die Beschwerdeführerin erhebt am 9. Juli 2013 Beschwerde gegen die Verfügung der Vorinstanz und beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und eine Neubeurteilung ihres Gesuchs.

Die Beschwerdeführerin rügt sinngemäss eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs, indem sie vorbringt, anlässlich des Gesprächs mit den Experten an der Sitzung vom 10. April 2013 sei sie nur mit dem Vorwurf des zu hohen Budgets konfrontiert worden, nicht aber mit den weiteren später in der Ablehnung formulierten Vorbehalten. Ein Gesuchsteller dürfe davon ausgehen, dass allfällig im schriftlichen Entscheid der Experten definierte Minus-Punkte eines Gesuchs von den Experten im Rahmen der Sitzung mit den Gesuchstellern mindestens angesprochen würden. Im Weiteren habe die Vorinstanz ihr keine Einsicht in die umfassenden Originalprotokolle der Expertensitzungen vom 10. April 2013 und vom 9./10. Oktober 2012 gewährt. Der ihr zugestellte Protokollauszug beinhalte nur eine kleine Auswahl von Argumenten, die zur Absage geführt hätten. Die vollständigen Sitzungsprotokolle seien daher als Beweisstücke beizuziehen.

Die Beschwerdeführerin rügt im Weiteren, es lägen "offensichtliche Verfahrensmängel" vor. Die Ablehnung ihres Gesuchs sei mangelhaft begründet worden. Den in der Absage genannten Argumenten könne sie entnehmen, dass die Experten das Projekt nicht anhand der im Filmge-

setz und in Punkt 1a – Punkt 1e (recte: Art. 4 Abs. 2 Bst. a-e) der Verordnung über die Filmförderung genannten "Muss"-Kriterien beurteilt hätten.

Sodann kritisiert die Beschwerdeführerin, die Expertengruppe, mit welcher die Beschwerdeführerin am 10. April 2013 ein gemeinsames Gespräch habe führen können, sei einseitig zusammengesetzt gewesen. Vier der fünf Experten seien als Filmproduzenten mit eigenen Grossprojekten laufend Gesuchsteller und zugleich regelmässige Empfänger von Entwicklungs- und Herstellungsgeldern der Vorinstanz. Diese Experten befänden sich in einem ständigen systemimmanenten Interessenkonflikt. Das Projekt der Beschwerdeführerin sei daher neu einer neutral zusammengesetzten Expertengruppe, aber nicht einer BAK-Expertengruppe, zur Beurteilung zu unterbreiten.

C.
Die Vorinstanz äussert sich mit Vernehmlassung vom 13. September 2013 und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Es gebe keine Anhaltspunkte für verfahrensmässige Fehler. Die Begründung der negativen Empfehlung des begutachtenden Ausschusses beziehe sich auf die nach den Rechtsgrundlagen massgeblichen Kriterien. Die darüber hinausgehende Expertenkritik sei eine Frage der Angemessenheit und als solche der Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht ebenso entzogen wie die grundsätzliche Kritik der Beschwerdeführerin an den Rechtsgrundlagen und am System der Filmförderung überhaupt. Sodann seien Ausstandsgründe sofort geltend zu machen, insbesondere sei es nicht zulässig, damit zuzuwarten bis das Resultat der Begutachtung bekannt sei. Das nachträgliche Vorbringen in der Beschwerde sei daher als verspätet zurückzuweisen.

D.
Mit Replik vom 10. Oktober 2013 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren und an ihrem Antrag auf Einsicht in die Protokolle der Expertensitzungen fest.

E.
Die Vorinstanz weist mit Duplik vom 14. November 2013 darauf hin, dass an der Expertensitzung keine Wortprotokolle geschrieben, sondern nur die vorgebrachten Pro- und Kontra-Argumente gesammelt würden. Für jede Sitzung eines Ausschusses würden ein Gesamtprotokoll und aus diesem die Protokollauszüge für die Gesuchsteller erstellt. Der sie betreffende Protokollauszug sei der Beschwerdeführerin nach der Ausschuss-

sitzung zugestellt worden. Die bei der Behandlung der Eingaben der Beschwerdeführerin erstellten Notizen seien verwaltungsinterne Dokumente und würden nicht herausgegeben.

F.
Die Beschwerdeführerin hält mit Triplik vom 16. Dezember 2013 an ihren Rechtsbegehren fest.

G.
Mit Verfügung vom 19. Dezember 2013 fordert der Instruktionsrichter die Vorinstanz auf, die Akten zu komplettieren und vollständig beim Bundesverwaltungsgericht einzureichen, sowie, allfällige Gründe zu nennen, die eine Beschränkung der Akteneinsicht rechtfertigten.

H.
Die Vorinstanz erklärt mit Quadruplik vom 3. Februar 2014, neben dem Gesamtprotokoll der Sitzung 2/2013 des Ausschusses Dokumentarfilm gebe es kein ausführliches Protokoll. Es bestehe keine derart weiter gehende oder gar wörtliche Protokollierungspflicht. Vielmehr genüge das für jede Ausschuss-Sitzung erstellte Gesamtprotokoll.

I.
Die Beschwerdeführerin reicht am 28. Februar 2014 eine weitere Stellungnahme ein.

J.
Mit Eingabe vom 18. Februar 2015 macht die Vorinstanz geltend, der Dokumentarfilm "(…)" sei ohne den ursprünglich beantragten selektiven Herstellungsbeitrag des Bundes von Fr. 150'000.– fertiggestellt und ins Kino gebracht worden. Das Beschwerdeverfahren sei daher aus Gründen, die letztlich von der Beschwerdeführerin zu vertreten seien, gegenstandslos geworden. Der Beschwerdeführerin fehle es daher an einem noch aktuellen Rechtsschutzinteresse, weshalb das Verfahren abzuschreiben sei.

K.
Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Stellungnahme vom 19. März 2015 an ihren Anträgen fest. Es sei unverständlich, dass die Vorinstanz nun behaupte, der Film sei ja fertig geworden und brauche keine nachträgliche Unterstützung. Weil die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin um einen Herstellungsbeitrag abgelehnt habe, habe diese auch keinen Anspruch auf einen Beitrag aus dem "Pacte de l'audiovisuel" der

SRG. Auch Förderungsgelder der Suissimage würden direkt vom Entscheid der Vorinstanz abhängen. Der Fehlbetrag mache fast ein Drittel des gesamten Produktionsbudgets aus.

L.
Auf die Ausführungen der Parteien sowie die eingereichten Unterlagen wird – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf die Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1.1, mit Hinweisen).

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern sie von Behörden erlassen wurden, die gemäss Art. 33 VGG als Vorinstanzen gelten, und überdies keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Das Bundesamt für Kultur gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Die Abteilung II des Bundesverwaltungsgerichts hat das vorliegende Beschwerdeverfahren im Zuge einer – auf einer abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit basierenden – Entlastungsmassnahme gegenüber der Abteilung III gestützt auf Art. 24 Abs. 4 des Geschäftsreglements für das Bundesverwaltungsgericht vom 17. April 2008 (VGR, SR 173.320.1) im Oktober 2014 übernommen. Die ursprüngliche Verfahrensnummer C-3924/2013 wurde daher auf B-3924/2013 geändert.

1.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Die Vorinstanz macht mit Eingabe vom 18. Februar 2015 geltend, ein aktuelles Rechtsschutzinteresse fehle, da der Dokumentarfilm "(…)" ohne den ursprünglich beantragten selektiven Herstellungsbeitrag des Bundes von Fr. 150'000.– fertiggestellt und ins Kino gebracht worden sei. Eine vorzeitige Drehbewilligung sei für Dokumentarfilme zwar nicht mehr erforderlich. Für bereits abgedrehte lange Filme im Stadium des Rohschnitts könne ein Gesuch um Postproduktionsförderung eingereicht werden. Für bereits vollständig fertiggestellte Filme könnten dagegen nicht mehr nachträglich Fördermittel bewilligt werden, da die Finanzmittel der Filmförderung eigentlich dazu dienen sollten, die Herstellung und Verwertung von Schweizer Filmen erst zu ermöglichen. Eine staatliche Subventionierung sei schlicht nicht mehr notwendig, wenn der Film ohne sie zustande gekommen und ins Kino gekommen sei. Vorliegend sei anzunehmen, dass die Beschwerdeführerin andere Finanzierungsquellen gefunden oder bei den ursprünglich budgetierten Kosten Einsparungen vorgenommen habe, weshalb das Beschwerdeverfahren aus Gründen, die letztlich von der Beschwerdeführerin zu vertreten seien, gegenstandslos geworden sei. Eine Behandlung der Beschwerde trotz fehlendem aktuellem Rechtsschutzinteresse rechtfertige sich nicht, weshalb das Verfahren abzuschreiben sei.

Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, ihr Rechtsschutzinteresse sei nach wie vor gegeben. Der Fehlbetrag mache fast ein Drittel des gesamten Produktionsbudgets aus. Es sei daher unverständlich, wenn die Vorinstanz behaupte, der Film sei ja fertig geworden und brauche keine nachträgliche Unterstützung. Die Geldquellen seien ausgereizt und der Filmschnitt aufgrund der Kamerawahl viel aufwändiger, komplizierter und teurer als in einem Normalfall. Die Beschwerdeführerin habe sich im Umfang von Fr. 250'000.– verschulden müssen, um das Fortbestehen der Firma zu sichern.

Die Beschwerdeführerin hat offensichtlich nach wie vor ein Interesse daran, die von ihr beantragten Gelder zu erhalten. Die Frage, ob über ein Gesuch um Filmförderungsmittel auch noch nach Abschluss der Dreharbeiten positiv entschieden werden könnte oder ob sich aus der reinen Tatsache, dass die Gesuchstellerin den Film zwischenzeitlich auch ohne staatliche Förderung fertiggestellt hat, ergibt, dass die beantragte Subvention nicht erforderlich ist und daher die Voraussetzungen für eine Gutheissung des Gesuchs nicht mehr gegeben sind, ist eine materielle Frage, welche mit der formellen Frage, ob noch ein aktuelles Rechtsschutzinteresse besteht oder nicht, nichts zu tun hat.

1.5 Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen ebenfalls vor (Art. 46 ff. VwVG).

1.6 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Gemäss Art. 3 des Filmgesetzes vom 14. Dezember 2001 (FiG, SR 443.1) unterstützt der Bund die kulturelle Ausstrahlung, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die Kontinuität und die Entwicklungsfähigkeit der unabhängigen schweizerischen Filmproduktion. Zu diesem Zweck kann er Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung für die Entwicklung von Projekten sowie die Herstellung und die Verwertung von Schweizer Filmen (Art. 3 Bst. a FiG) und zwischen der Schweiz und dem Ausland koproduzierten Filmen (Art. 3 Bst. b FiG) leisten.

Für die Gewährung der Finanzhilfe legt das zuständige Departement – zurzeit das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) – die Voraussetzungen und das Verfahren fest (vgl. Art. 8 FiG). Auf dieser Grundlage hat das EDI die Verordnung vom 20. Dezember 2002 über die Filmförderung (FiFV, SR 443.113) erlassen.

Der Entscheid über die Gewährung von Finanzhilfe wird vom zuständigen Bundesamt (zurzeit das BAK) gefällt (vgl. Art. 14 Abs. 1 FiG). Dieses lässt, wenn es ihm an Sachkenntnis mangelt, die Gesuche durch Fachkommissionen oder beauftragte Experten oder Expertinnen begutachten (vgl. Art. 14 Abs. 2 FiG). Die Fachkommission ist dabei in Ausschüsse unterteilt, wobei für die Begutachtung von Gesuchen um einen selektiven Förderungsbeitrag an die Vorbereitung oder Herstellung eines Dokumentarfilms der Ausschuss Dokumentarfilm zuständig ist (vgl. Art. 21 Abs. 1 Bst. b FiFV).

3.

Das Bundesverwaltungsgericht kann angefochtene Entscheide grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Mit Beschwerde können die Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) sowie die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 Bst. c VwVG). Wo indessen der Gesetzgeber die Rüge der Unangemessenheit ausschliesst, ist diese a priori unzulässig (vgl. Verwaltungspraxis

der Bundesbehörden [VPB] 66.56 E. 4c; Urteil des BVGer A-2086/2006 vom 8. Mai 2007 E. 6.1; OLIVER ZIBUNG/ELIAS HOFSTETTER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 49 N. 42).

Vorliegend hat der Gesetzgeber die Rüge der Unangemessenheit in Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen über Finanzhilfen ausdrücklich als unzulässig erklärt (vgl. Art. 32 Abs. 3 FiG).

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt die vorliegende Beschwerde daher nicht mit voller Kognition. Die angefochtene Verfügung vom 10. Juni 2013 ist lediglich auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie auf die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zu prüfen (vgl. Urteile des BVGer B-6107 vom 29. Mai 2015 E. 5.2, B-6043/2012 vom 26. März 2015 E. 3.2, C-7433/2009 vom 27. Dezember 2011 E. 2.1).

4.

In verfahrensmässiger Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, vier der insgesamt fünf Experten des Ausschusses Dokumentarfilm seien als befangen anzusehen. Es seien vier aktive Produzenten/Regisseure im Aufgebot gewesen. Zutreffend sei, dass sie anlässlich der zweiten Eingabe bei Bekanntgabe der Expertenzusammensetzung keine Ablehnungsgründe geltend gemacht habe. Vor dem Hintergrund, dass der aktuelle 16-köpfige Expertenpool aus 14 Produzenten bzw. Produzenten/Regisseuren bestehe, sei es unmöglich, das grundsätzliche Problem der Voreingenommenheit beseitigen zu wollen. Die Vorinstanz habe den systemimmanenten Interessenkonflikt der vier direkten Konkurrenten aber überhaupt nicht thematisiert.

4.1 Die FiFV sieht vor, dass ein Experte, der in Bezug auf ein traktandiertes Gesuch befangen ist, für die Dauer der gesamten Sitzung in den Ausstand tritt. Ist die Beteiligung eines befangenen Experten nur von geringfügigem Interesse, tritt er nur für die Dauer der Beratung über das betreffende Projekt in Ausstand (vgl. Art. 24 Abs. 1 und 2 FiFV). Nach der FiFV gelten Experten, die von einem zu treffenden Entscheid persönlich unmittelbar betroffen sind, in einer anderen Funktion berechtigt sind, über das Projekt zu entscheiden, oder bei einem Projekt in einer künstlerischen, technischen oder organisatorischen Funktion mitwirken, mitwirken sollen oder mitgewirkt haben, als im Sinne von Art. 10 VwVG befangen

(vgl. Art. 24 Abs. 3 Bst. a-c FiFV). Im Weiteren bestimmt die Verordnung, dass die Vorinstanz die gesuchstellenden Personen über die personelle Zusammensetzung des zuständigen Ausschusses informiert und ihnen Gelegenheit gibt, Ablehnungsgründe geltend zu machen (vgl. Art. 23 Abs. 1bis FiFV).

4.2 Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist ein Ausstandsbegehren zu stellen, sobald der Antragsteller von einem Ausstandsgrund Kenntnis erhält. Ein verspätetes Geltendmachen verstösst gegen den Grundsatz von Treu und Glauben. Wer den Mangel nicht unverzüglich bei Kenntnisnahme bzw. bei erster Gelegenheit vorbringt, sondern sich stillschweigend auf ein Verfahren einlässt, verwirkt den Anspruch auf eine spätere Anrufung der vermeintlich verletzten Ausstandsbestimmung (vgl. zum Ganzen BGE 132 II 485, E. 4.3; STEPHAN BREITENMOSER/MARION SPORI FEDAIL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], a.a.O., Art. 10 N. 98, mit Hinweisen; RETO FELLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, Art. 10 N. 35). Demnach können Ausstandsgründe im Beschwerdeverfahren gegen den Entscheid in der Hauptsache nur noch vorgebracht werden, wenn der Beschwerdeführer vorher keine Kenntnis von ihnen hatte oder deren Geltendmachung aus anderen Gründen nicht möglich war (vgl. BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, a.a.O., Art. 10 N. 112; Urteil des BVGer C-615/2012 vom 14. Januar 2014 E. 3.1.2).

4.3 Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass die Vorinstanz die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 12. März 2013 darauf hingewiesen hat, dass sie die Möglichkeit habe, Einwände gegen die Expertenwahl vorzubringen. Die Beschwerdeführerin räumt ein, von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht zu haben.

4.4 Da die Beschwerdeführerin die Rüge der Befangenheit erstmals in ihrer Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht erhebt und nicht bereits auf das entsprechende Schreiben der Vorinstanz hin ein Ausstandsbegehren gestellt hat, ist ihr Einwand offensichtlich verspätet und daher unbeachtlich (vgl. Urteil des BVGer B-6107/2013 vom 29. Mai 2015 E. 6.3.4).

5.

Die Beschwerdeführerin rügt weiter sinngemäss eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Sie kritisiert, der ihr zugestellte Proto-

kollauszug sei unzureichend. In einem Protokoll müssten die Voten, die Namen der Sitzungsteilnehmer und der Inhalt der Voten aufgeführt sein. Die Vorinstanz habe daher zusätzlich die ausführlichen Gesprächsnotizen der Protokollführerin einzureichen, damit das Gericht überprüfen könne, ob das Verfahren korrekt abgelaufen sei.

Da an der Sitzung vom 10. April 2013 eine Vertreterin der Vorinstanz, Sektion Film, laufend Protokoll geführt habe, müssten systematische, ausführliche Gesprächsnotizen der Protokollführerin existieren. Für die Beschwerdeführerin sei vor allem wichtig zu erfahren, ob die von ihr beanstandeten Voten der Sitzung vom 10. April 2013 (2. Absage) im Gesprächsprotokoll nachzulesen seien, insbesondere die Behauptung der Experten, das Produktionsbudget sei zu hoch. Da anzunehmen sei, dass im Rahmen ihrer zweiten Eingabe kein einziger der vorgeschriebenen Punkte überprüft worden sei, sei von missbräuchlichem Ermessen und falscher Sachverhaltsfeststellung auszugehen.

Die Vorinstanz bestreitet, dass eine Pflicht zur Führung eines Wort- bzw. Gesprächsprotokolls bestehe. An den Sitzungen würden lediglich die vorgebrachten Pro- und Kontra-Argumente gesammelt. Das Gesamtprotokoll, das zu jeder Ausschusssitzung erstellt werde, beinhalte die Empfehlungen des Ausschusses zu allen eingereichten Projekten. Es werde jeweils von einer Vertreterin der Sektion Film erstellt. Jeder Gesuchsteller erhalte nur den Protokollauszug, der sein Projekt betreffe. Die Vorinstanz sei nicht verpflichtet, Einsicht in die Notizen, welche ihre Vertreterin anlässlich der Sitzungen gemacht habe, zu gewähren. Dabei handle es sich um verwaltungsinterne Dokumente, welche nicht herausgegeben würden.

5.1 Auf Aufforderung des damaligen Instruktionsrichters reichte die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht das "Gesamtprotokoll", eine Zusammenstellung sämtlicher Protokollauszüge der Sitzung vom 8.-11. April 2013 des Ausschusses Dokumentarfilm sowie eine Übersicht aus ihrer Computerablage betreffend die Dokumente im Dateiordner "Protokolle" zur 2. Sitzung des Ausschusses Dokumentarfilm des Jahres 2013 ein. Die Vorinstanz führt dazu aus, die genannte Übersicht zeige, dass neben dem Gesamtprotokoll eine vorläufige Version desselben vorhanden sei und zudem zwei weitere Dokumente Informationen zum Projekt der Beschwerdeführerin enthielten. Das eine stamme von der Mitarbeiterin der Vorinstanz und das andere von einem der Experten des Ausschusses Dokumentarfilm. Diese letzteren beiden Dokumente seien Notizen, die

aufbewahrt würden, um bei späteren Anfragen der Gesuchstellenden Auskunft erteilen zu können, wie die Begründung im Protokollauszug zu verstehen sei. Sie bildeten aber nicht Teil der amtlichen Akten, so dass darin keine Einsicht gewährt werde.

5.2 Der Anspruch auf Akteneinsicht ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und Art. 26 ff. VwVG. Die Gewährung der Akteneinsicht ist der Grundsatz, deren Verweigerung die Ausnahme. Eine Partei hat demnach Anspruch darauf, alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke einzusehen (vgl. Art. 26 Abs. 1 Bst b VwVG). Vom allgemeinen Einsichtsrecht ausgenommen bleiben freilich jene Akten, bezüglich derer ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse vorliegt, sei es ein wesentliches privates Interesse anderer Parteien oder ein wesentliches öffentliches Interesse (Art. 27 Abs. 1 Bst. a und b VwVG).

Das Recht auf Akteneinsicht bezieht sich grundsätzlich auf alle verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden (vgl. BERNHARD WALDMANN/MAGNUS OESCHGER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], a.a.O., Art. 26 N. 58, mit Hinweisen). Nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis bleiben aber sogenannte verwaltungsinterne Akten vom gesetzlichen und vom verfassungsmässigen Akteneinsichtsrecht ausgeschlossen (vgl. WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 26 N. 63; BGE 125 II 473 E. 4a, mit Hinweisen; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 2008 S. 875 f., mit Hinweis). Als verwaltungsintern gelten Akten, denen für die Behandlung eines Falles kein Beweischarakter zukommt, weil sie ausschliesslich der verwaltungsinternen Willensbildung dienen und insofern lediglich für den verwaltungsinternen Gebrauch (Eigengebrauch) bestimmt sind (wie z.B. Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege, Entscheidentwürfe etc.). Mit dem Ausschluss des Einsichtsrechts in diese Akten soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung der Verwaltung vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird (vgl. Urteil des BGer 1C_159/2014 vom 10. Oktober 2014 E. 4.1; BGE 129 II 497 E. 2.2; BGE 125 II 473 E. 4a; BGE 122 I 153 E. 6a, je mit Hinweisen). Solche Unterlagen werden vom Einsichtsrecht von vornherein nicht erfasst. Es handelt sich somit nicht um eine Einschränkung, sondern um eine Abgrenzung des Geltungsbereichs des Akteneinsichtsrechts, weshalb es gar nicht zu einer Interessenabwägung zwischen Einsichtsinteressen und Geheimhaltungsinteressen kommt (vgl. WALMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 26 N. 63, mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat in jüngeren Entscheiden am

Grundsatz des Ausschlusses des Akteneinsichtsrechts in verwaltungsinterne Akte festgehalten, aber präzisiert, dass es nicht auf die Klassierung als "verwaltungsintern" ankomme, sondern auf die objektive Bedeutung der Akte für den verfügungswesentlichen Sachverhalt (vgl. BGE 115 V 297 E. 2g/bb; Urteil des BGer 1C_159/2014 vom 10. Oktober 2014 E. 4.3).

5.3 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bilden Protokolle, die auf Grund einer formellen Vorschrift erstellt wurden, Bestandteil der erheblichen und einsehbaren Akten (vgl. Urteile des BVGer B-3542/2010 vom 14. Oktober 2010 E. 7 und 11, B-6256/2009 vom 14. Juni 2010 E. 4.1, B-2203/2006 vom 27. März 2007 E. 4.2). Im vorliegenden Fall gibt es eine derartige Vorschrift: Die Verordnung über die Filmförderung sieht ausdrücklich vor, dass die Sitzungen des Ausschusses protokolliert werden müssen (vgl. Art. 23 Abs. 5 FiFV).

5.4 Es ist unbestritten, dass während der Sitzungen der Experten und der Befragung der Beschwerdeführerin durch die Experten im April 2013 eine Vertreterin der Vorinstanz Protokoll geführt hat und dass die Beschwerdeführerin den sie betreffenden Auszug aus diesem Protokoll zugestellt erhielt.

5.4.1 Dass die Beschwerdeführerin keine Einsicht in den Rest des Protokolls erhielt, begründet sich mit den Geheimhaltungsinteressen der übrigen Gesuchsteller. Diese Beschränkung wird von der Beschwerdeführerin denn auch zu Recht nicht gerügt.

5.4.2 Umstritten ist hingegen, ob dieses Protokoll den Erfordernissen eines "Protokolls" im Sinne von Art. 23 Abs. 5 FiFV genügt.

Während die Vorinstanz der Meinung ist, der von ihr erstellte Protokollauszug, welcher die Pro- und Kontra-Argumente nenne, sei ausreichend, geht die Beschwerdeführerin davon aus, es sei ein "Gesprächsprotokoll" erforderlich, in welchem die einzelnen Voten aufgezeichnet würden.

5.4.3 Die Bezeichnung "Protokoll" ist nicht eindeutig. Je nach Kontext kann unter einem Protokoll ein Wortprotokoll, ein Beratungsprotokoll oder auch nur ein Beschluss- bzw. Ergebnisprotokoll verstanden werden (vgl. ROLAND MÜLLER, Protokollführung und Protokollauswertung bei Sitzungen und Versammlungen, 2009, S. 17 ff.). Bei einem Wort- oder Vollprotokoll werden sämtliche Äusserungen der Anwesenden schriftlich festgehalten, typischerweise als genaue Abschrift einer Sprachaufzeichnung.

In einem Beschluss- oder Ergebnisprotokoll andererseits werden nur die zur Abstimmung gebrachten Punkte und deren Ergebnisse schriftlich festgehalten, unter Angabe der Stimmenverhältnisse. Die häufigste Art eines Protokolls ist die Form zwischen dem Wort- und dem reinen Ergebnisprotokoll, das Beratungs-, Verhandlungs-, Diskussions- oder Kurzprotokoll. In einem derartigen Protokoll werden zusätzlich zu den gefällten Entscheidungen auch die vorangegangenen Beratungen, Verhandlungen oder Diskussionen in einer summarischen Art schriftlich festgehalten. Diese Art Protokoll bildet den Regelfall der meisten Protokolle (vgl. MÜLLER, a.a.O., S. 20 f.).

Welche Art der Protokollierung erforderlich ist, kann sich aus den massgeblichen rechtlichen Grundlagen ergeben. So werden die parlamentarischen Beratungen des National- und Ständerats sowie der Vereinigten Bundesversammlung wörtlich protokolliert (vgl. Art. 1 Abs. 1 der Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003 [ParlVV, SR 171.115]), während über die Sitzungen des Bundesrats nur ein Beratungsprotokoll geführt wird, in dem der wesentliche Inhalt der Verhandlungen und die Beschlüsse festgehalten werden (vgl. Art. 13 Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010]). Das Protokoll der Generalversammlung einer Aktiengesellschaft ist ein um einige Punkte erweitertes Beschlussprotokoll, dessen Mindestinhalt gesetzlich genau vorgegeben ist (vgl. Art. 702 Abs. 2 Ziff. 2 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]; ARTHUR MEIER-HAYOZ/PETER FORSTMOSER, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, 11. Aufl., 2012, § 16 Rz. 448 S. 543).

Im vorliegenden Fall sieht die massgebliche Verordnungsbestimmung lediglich vor, dass die Sitzungen protokolliert werden, ohne die Art und Weise bzw. die zu protokollierenden Punkte zu konkretisieren (vgl. Art. 24 Abs. 5 FiFV).

5.4.4 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts hängt das Ausmass der Protokollierungspflicht von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab (vgl. BGE 130 II 473 E. 4; BGE 124 V 389 E. 3). Für das Strafverfahren verlangt das Bundesgericht, dass mindestens die wesentlichen Zeugenaussagen im Protokoll schriftlich festgehalten werden (vgl. BGE 126 I 15 E. 2a/bb). Die strengen, für das Strafverfahren geltenden Grundsätze können indessen nicht ohne weiteres auf das Verwaltungsverfahren übertragen werden. Für die persönliche Befragung einer Partei im Verwaltungsverfahren gilt eine Protokollierungspflicht im Sinne einer Nieder-

schrift der mündlichen Äusserungen nach ihrem wesentlichen Inhalt (vgl. BGE 130 II 473 E. 4.2 f.).

5.4.5 Im vorliegenden Fall geht es um die Protokollierung einer Ausschusssitzung. An dieser Sitzung wurde zu Beginn die Beschwerdeführerin angehört, anschliessend, in Abwesenheit der Beschwerdeführerin, diskutierte der Ausschuss ihr Gesuch und fällte einen Beschluss, welchen Antrag er stellen wollte. Gegenstand der Protokollierung sind in diesem Kontext nicht die allfälligen Aussagen der Beschwerdeführerin selbst, was diese auch gar nicht geltend macht. Insofern handelt es sich nicht um ein Befragungsprotokoll. Vielmehr bezweckt das Protokoll dieser Sitzung, der Vorinstanz und der Beschwerdeführerin gegenüber transparent zu machen, mit welchen Argumenten und mit welchem Stimmenverhältnis sich der Ausschuss zum Gesuch der Beschwerdeführerin ausgesprochen hat. Die massgebliche Verordnungsbestimmung sieht zwar lediglich vor, dass die Sitzungen protokolliert werden (Art. 24 Abs. 5 FiFV). Zu berücksichtigen ist jedoch auch, dass die gleiche Verordnung vorsieht, dass die Ausschussmitglieder über den Gang der Beratungen Stillschweigen bewahren (vgl. Art. 24 Abs. 6 FiFV). Mit dieser Bestimmung vereinbar ist nur ein Protokoll, welches gerade nicht im Detail offenlegt, welches Ausschussmitglied welche Meinung vertreten hat.

5.4.6 Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz lediglich ein relativ kurzes Beratungsprotokoll erstellen liess, das den beschlossenen Antrag und das diesbezügliche Stimmenverhältnis festhält sowie in einigen Sätzen die Argumente zusammenfasst, die nach der Auffassung der Experten für bzw. gegen das Dokumentarfilmprojekt der Beschwerdeführerin sprachen.

5.5 Was die von der Protokollführerin und den Experten erstellten Notizen betrifft, so stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, es handle sich um persönliche Aufzeichnungen, die von den Experten bei der Vorbereitung des Entscheids herangezogen werden könnten. Überdies könnten sie dazu dienen, bei späteren Anfragen der Gesuchstellenden Auskunft zu erteilen, wie die Begründung im Protokollauszug zu verstehen sei.

Mit der Vorinstanz ist daher davon auszugehen, dass es sich bei diesen Notizen um rein verwaltungsinterne Unterlagen handelt, welche nicht der Akteneinsicht unterliegen.

5.6 Die Rüge, die Vorinstanz habe der Beschwerdeführerin zu Unrecht keine Einsicht in die "Gesprächsprotokolle" gewährt, erweist sich demnach als unbegründet.

5.7 Die Beschwerdeführerin kritisiert im Weiteren, an der Sitzung vom 10. April 2013 mit den Experten sei sie nur mit dem Vorwurf des zu hohen Budgets konfrontiert worden, nicht aber mit den weiteren später in der Ablehnung formulierten Vorbehalten. Ein Gesuchsteller dürfe davon ausgehen, dass allfällig im schriftlichen Entscheid der Experten definierte Minus-Punkte eines Gesuchs von den Experten im Rahmen der Sitzung mit den Gesuchstellern mindestens angesprochen würden. Konkret hätten die Experten das Budget als zu hoch befunden. Die nunmehr in der Ablehnung zu lesende Begründung, formuliert in der Form eines Vorwurfs – *"Drehen für das Kinoformat heisst nicht nur Einsatz von bester Kameratechnik, sondern verlangt auch eine visuelle Vorstellung, ein Bildkonzept. Dieses ist auch nach den Ausführungen nicht spürbar"* – sei nie ins Expertengespräch eingeflossen.

Diesbezüglich stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, der Sinn der Einladung jener Gesuchsteller, die eine Zweiteingabe machten, liege nicht darin, den Gesuchstellern eine Verteidigung ihres Projektes zu ermöglichen, sondern es solle den Ausschussmitgliedern ermöglicht werden, die Hauptbeteiligten des Projekts direkt zu gewissen Einzelheiten oder zu ihren Zielen und Motiven für den Film zu befragen und sich so, ausserhalb des eingereichten Dossiers und neben der Visionierung früherer Werke, auch einen unmittelbaren Eindruck von den hauptbeteiligten Personen zu machen.

5.7.1 Zum wesentlichen Inhalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör gehört das Recht der Betroffenen, vor Erlass einer Verfügung Gelegenheit zur Stellungnahme zu erhalten (vgl. Art. 30 Abs. 1 VwVG). Um den Betroffenen eine Stellungnahme zu ermöglichen, muss ihnen die Verwaltungsbehörde den voraussichtlichen Inhalt der Verfügung (zumindest die wesentlichen Elemente) bekannt geben, sofern sie diese nicht selbst beantragt haben oder den Inhalt voraussehen konnten. Die Parteien müssen jedoch nicht Gelegenheit erhalten, sich zu jedem möglichen Ergebnis, das von der Behörde ins Auge gefasst wurde, zu äussern. Die Behörden sind auch nicht verpflichtet, den Parteien ihre Begründung vorweg zur Stellungnahme zu unterbreiten (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., 2010, Rz. 1680 ff.; BGE 132 II 485 E. S. 495, mit Hinweis).

5.7.2 Vorliegend ist nicht davon auszugehen, dass mit dem im Protokollauszug der Ausschusssitzung vom 8.-10. April 2013 erwähnten Kontra-Argument, eine visuelle Vorstellung, ein Bildkonzept, sei auch nach den Ausführungen nicht spürbar, ein neuer wesentlicher Umstand eingebracht worden war, den die Beschwerdeführerin nicht voraussehen konnte. Die Beschwerdeführerin hatte das Verfahren selbst mit ihrem Gesuch eingeleitet; es lag daher in ihrer eigenen Verantwortung, den entscheiderheblichen Sachverhalt in ihrem Gesuch genügend darzustellen. In diesem Kontext musste sie grundsätzlich damit rechnen, dass alle künstlerischen Aspekte ihres Projekts Gegenstand der kritischen Begutachtung durch die Experten bilden konnten. Hinzu kommt, dass die Experten bereits anlässlich der Ablehnung ihres ersten Gesuchs die Auffassung vertreten hatten, dass das Porträt dramaturgisch und in Bezug auf die visuelle Umsetzung nicht zu überzeugen vermöge.

5.7.3 Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, weil sie anlässlich des Gesprächs vom 10. April 2013 keine Gelegenheit erhalten habe, mit den Experten des Ausschusses über die Kritikpunkte zu diskutieren, erweist sich daher als unbegründet.

6.

Die Beschwerdeführerin rügt weiter, ihr Gesuch sei in wesentlichen Punkten nicht nach den im Filmgesetz und in Art. 4 Abs. 2 Bst. a-e der Verordnung über die Filmförderung verankerten Vorgaben beurteilt worden. Den in der Absage genannten Argumenten könne sie entnehmen, dass die Experten das Dokumentarfilmprojekt nicht anhand dieser Kriterien, sondern anhand von anderen Gesichtspunkten beurteilt hätten. Das von ihr eingereichte Dokumentarfilmprojekt erfülle alle in Art. 4 Abs. 2 Bst. a-e FIFV genannten Kriterien. Ihr Beitragsgesuch sei daher zu Unrecht abgelehnt worden.

Im Einzelnen bringt die Beschwerdeführerin vor, die Aussage, es fehle die dramaturgische Struktur, sei nicht ansatzweise belegt. Mit dieser Aussage würden weder die künstlerische Qualität noch die kreative Eigenständigkeit (Art. 4 Abs. 2 Bst. a FiFV) beurteilt. Sodann werde mit dem Film ein an Kunst interessiertes Publikum angesprochen (Art. 4 Abs. 2 Bst. b FiFV). Er werde nach der Kino-Auswertung in Zusammenarbeit mit (…) in (…) täglich im Museumskino, sowie im Rahmen spezialisierter Festivals und schliesslich im Rahmen von Sondervorstellungen für Schulklassen (…) gezeigt werden. Auch sei eine professionelle Durchführung

gewährleistet (Art. 4 Abs. 2 Bst. c FiFV). Die Beschwerdeführerin sei seit (…) Jahren als Produktionsfirma unterwegs, mit einem eingespielten und personell unveränderten Team, das über ein Dutzend erfolgreiche Kino- und Fernseh-Dokumentarfilme produziert habe. Alle ihre TV-Dokumentarfilme mit nationalen Themen gehörten national zu den am meisten gesehenen Produktionen, und alle ihre Kino-Dokumentarfilme hätten die von der Vorinstanz festgelegten minimalen Zuschauerzahlen wesentlich übertroffen. Die Beschwerdeführerin habe hierfür nie Unterstützung der Vorinstanz erhalten. Zu bejahen sei auch ein wirtschaftlicher Effekt für das unabhängige Schweizer Filmschaffen (Art. 4 Abs. 2 Bst. d FiFV). Alle Filme der Beschwerdeführerin seien in der Schweiz und im Wesentlichen für die Schweiz entstanden. 95% der Ausgaben seien in der Schweiz getätigt worden und dem Schweizer Filmschaffen auf allen Ebenen (Dreharbeiten, Postproduktion, Kino) zu Gute gekommen. Mit dem Film werde auch ein Beitrag an die kulturpolitischen Ziele geleistet (Art. 4 Abs. 2 Bst. e FiFV). Die (…) Kantone hätten das Projekt unterstützt. Schliesslich sei die Behauptung der Experten, das Budget sei zu hoch, zu pauschal. Es sei bei einem Kino-Dokumentarfilm zwischen Fr. 500'000.– bis zu einer Million alles möglich. Allein die Abgeltung der Urheberrechte an (…) Bildern und Texten über Pro Litteris sowie die eingesetzte Spezialkamera fielen mit Fr. 100'000.– ins Gewicht.

Die Vorinstanz begründete den ablehnenden Entscheid mit den nach folgend genannten Kontra-Argumenten:

> Aus den aufgezählten Elementen und der Aneinanderreihung von Ausschnitten aus dem Leben (…) lässt sich keine dramaturgische Struktur erkennen.
>
> Themen und Protagonisten scheinen noch wenig eingegrenzt und wirken dadurch beliebig.
>
> Drehen für das Kinoformat heisst nicht nur Einsatz von bester Kameratechnik, sondern verlangt auch eine visuelle Vorstellung, ein Bildkonzept. Dieses ist auch nach den Ausführungen nicht spürbar.
>
> Das Verhältnis des Budgets zum Auswertungspotential erscheint unausgewogen.

In ihrer Vernehmlassung erläuterte die Vorinstanz die von den Experten formulierten Kontra-Argumente. Demnach hatten die Experten das Projekt der Beschwerdeführerin anhand der in Ziff. IV Bst. A Ziff. 3.5 Bst. a – f Filmförderungskonzepten 2012-2015 genannten Kriterien beurteilt. Bei

der Begutachtung der künstlerischen Qualität der Drehvorlage stünden unzweifelhaft die Dramaturgie und Angaben über die visuelle Umsetzung im Zentrum der Begutachtung. Zwei der vier genannten Kontra-Argumente würden sich auf die Abfolge der Themen, Ausschnitte und Protagonisten beziehen; sie werde als "aneinandergereiht" und "beliebig" bezeichnet. Wenn die Experten eine dramaturgische Struktur vermisst hätten, heisse dies, dass die Abfolge den Experten unmotiviert und spannungsarm erschienen sei, dass sie keinen roten Faden entdecken konnten, anhand dessen (…) "Geschichte" erzählt werde. Im Weiteren hätten die Experten ein visuelles Konzept vermisst. Die Drehvorlage und das Dossier enthielten nicht genügend Angaben, die es erlaubten, sich die Szenen des Films vorzustellen. Mit dem vierten Kontra-Argument – *"Das Verhältnis des Budgets zum Auswertungspotenzial erscheint unausgewogen*" – werde ausgedrückt, dass die budgetierten Kosten für einen derartigen Film den Experten unverhältnismässig hoch erschienen. Es ergebe sich daraus auch, dass die Experten das im Dossier behauptete Kinopotential des Filmprojekts anzweifelten. Das Auswertungspotential und die künstlerische und technische Kohärenz seien Kriterien, die bei der Qualitätsbeurteilung massgeblich seien. Auch sei die Frage zu stellen, ob der beantragte Bundesbeitrag überhaupt notwendig sei bzw. ob das Filmprojekt voraussichtlich auch ohne Bundesbeiträge realisiert werden könne.

6.1 Wie dargelegt, sieht das Gesetz vor, dass das zuständige Departement die Voraussetzungen für die Gewährung der Finanzhilfe festlegt (vgl. Art. 8 FiG). Auf dieser Grundlage hat das EDI die FiFV erlassen.

Diese sieht vor, dass die selektive Filmförderung Projekte unterstützt, die ein vielfältiges Angebot an Schweizer Filmen und Gemeinschaftsproduktionen, eine hoch stehende professionelle Aus- und Weiterbildung und eine lebendige Filmkultur erwarten lassen (Art. 4 Abs. 1 FiFV).

Art. 4 Abs. 2 FiFV umschreibt die Voraussetzungen für die Finanzhilfen bei der selektiven Förderung wie folgt:

> "Kriterien für die Gewährung von Finanzhilfen der selektiven Filmförderung sind:
>
> "a. künstlerische Qualität des Projekts und kreative Eigenständigkeit des oder der Filmschaffenden;
> b. der Wille, mit dem Projekt ein Publikum zielgerichtet und wirksam anzusprechen;
> c. Gewährleistung einer professionellen Durchführung des Projekts;
> d. wirtschaftlicher Effekt für das unabhängige schweizerische Filmschaffen;

e. Beitrag an die kulturpolitischen Ziele Vielfalt, Kontinuität, Austausch und Zusammenarbeit."

Die offene Formulierung dieser Bestimmung ("Kriterien für die Gewährung …sind") sowie der Umstand, dass zwischen den in Bst. d und e genannten Kriterien das Wort "und" fehlt, deuten darauf hin, dass die Kriterien nicht kumulativ zu verstehen sind.

6.2 In den vom EDI gestützt auf Art. 2 FiFV erlassenen Filmförderungskonzepten 2012-2015 (vgl. Anhang FiFV) werden die Ziele und Schwerpunkte des Bundes wiedergegeben und die Instrumente und Kriterien, mit denen die Vielfalt und Qualität des Filmangebots gefördert werden soll, umschrieben. In Bezug auf die Voraussetzungen der Förderung von Dokumentarfilmprojekten (vgl. Ziff. IV Bst. A Ziff. 3.5) werden in den Filmförderungskonzepten 2012-2015 insbesondere folgende Kriterien als massgeblich erklärt:

"a. künstlerische Qualität der Drehvorlage;
b. Kohärenz des Produktionsdossiers;
c. Auswertungspotenzial;
d. künstlerische und technische Kohärenz des Projekts;
e. Beitrag zur Angebotsvielfalt;
f. Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit des beantragten Beitrags."

6.3 Das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SuG; SR 616.1) gilt grundsätzlich für alle im Bundesrecht vorgesehenen Subventionen (vgl. Art. 2 Abs. 1 SuG) und zielt darauf ab, das Subventionswesen des Bundes auf einheitliche rechtliche Grundsätze auszurichten (vgl. KLAUS A. VALLENDER/PETER HETTICH/JENS LEHNE, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung. Grundzüge des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, 4. Aufl. 2006, S. 316 Rz. 79, mit Hinweisen). Gemäss Art. 3 Abs. 1 SuG sind Finanzhilfen geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Finanzhilfen sollen nur gewährt werden, wenn sie ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen (Art. 1 Abs. 1 Bst. b SuG). Finanzhilfen sind Teil der Leistungsverwaltung, bei welcher der Staat leistet, ohne dass der Subventionsempfänger aufgrund eines Rechtssatzes zu einer Verhaltensweise verpflichtet wäre, während Abgeltungen Teil der Eingriffsverwaltung sind, da sie einen Ausgleich für einseitig vorgenommene Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bürger bedeuten (vgl. FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen: Die Rechtsschutzmöglichkeiten Privater im Subventionsverfahren des Bundes unter Berücksichtigung der

neueren Entwicklungen des nationalen und internationalen Subventions- und Beihilferechts, 2006, S. 24 ff., mit Hinweisen).

Das Subventionsgesetz bestimmt, dass in Fällen, in welchen aufgrund der Spezialgesetzgebung Finanzhilfen und Abgeltungen nur im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden oder kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen besteht, und sofern die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel übersteigen, die zuständigen Departemente eine Prioritätenordnung erstellen, nach der die Gesuche beurteilt werden (Art. 13 Abs. 1 und 2 SuG).

6.4 Das Filmgesetz bestimmt, dass Finanzhilfen im Rahmen der bewilligten Kredite ausgerichtet werden (vgl. Art. 13 Abs. 1 FiG). Die Vorinstanz teilt die zur Verfügung stehenden Mittel jährlich den Förderungsbereichen gemäss Art. 3-6 FiG zu. Dabei berücksichtigt sie die Förderungskonzepte und legt in den jeweiligen Förderungsbereichen die Höchstbeiträge fest, die den einzelnen Projekten zugesprochen werden können (vgl. Art. 15 Abs. 3 FiG). Bei den vorliegend strittigen Herstellungsbeiträgen handelt es sich daher um Finanzhilfen, deren Gewährung im Ermessen der Vorinstanz liegt, soweit die Voraussetzungen der eingereichten Projekte gemäss der Verordnung über die Filmförderung gegeben sind (vgl. Urteil des BVGer C-4504/2008 vom 24. August 2009 E. 2.3.3). Dass der Gesetzgeber der Vorinstanz ein diesbezügliches Ermessen eingeräumt hat, ergibt sich auch aus der Formulierung in Art. 3 des Filmgesetzes, wonach die Vorinstanz unter anderem für die Herstellung von Schweizer Filmen Finanzhilfen leisten *kann* (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 440).

6.5 Können wegen beschränkter finanzieller Mittel nicht alle Projekte berücksichtigt werden, welche grundsätzlich die Anforderungen für die Zusprechung einer Ermessenssubvention erfüllen würden, sind die zuständigen Behörden verpflichtet, Prioritätenordnungen aufzustellen (vgl. Art. 13 Abs. 1 und 2 SuG). Die Behörde hat nach pflichtgemässem Ermessen Kriterien aufzustellen, die es erlauben, die Anzahl der an sich subventionierbaren Gesuche nach dem Grad ihrer Subventionswürdigkeit sachgerecht zu priorisieren. Durch derartige einheitliche Beurteilungskriterien soll eine möglichst rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung der Beitragsgesuche gewährleistet werden (vgl. Urteile des BVGer B-4572/2012 vom 17. März 2015 E. 3.4, B-6272/2009 vom 20. Oktober 2010 E. 4.3, B-3548/2008 vom 26. Mai 2009 E. 4). Typischerweise ist das Ermessen der Behörde im Bereich der Finanzhilfen, auf die kein Rechts-

anspruch besteht, besonders gross, soweit es um die Bestimmung und Anwendung der Prioritätskriterien geht (vgl. Urteil des BVGer B-6272/2009 vom 20. Oktober 2010 E. 4.3).

6.6 Das EDI hat diese Kriterien in der Verordnung über die Filmförderung und in den Filmförderungskonzepten 2012-2015 festgelegt. Die Beschwerdeführerin macht zu Recht nicht geltend, dass diese Bestimmungen gesetzwidrig wären.

6.7 Aus den Ausführungen der Vorinstanz ist ersichtlich, dass die Experten das Beitragsgesuch der Beschwerdeführerin in Anwendung der vom EDI in den Filmförderungskonzepten 2012-2015 spezifisch für die Herstellungsförderung von Dokumentarfilmprojekten festgelegten Kriterien beurteilt hatten (vgl. Ziff. IV Bst. A Ziff. 3.5 der Filmförderungskonzepte 2012-2015), und zwar insbesondere anhand der Kriterien künstlerische Qualität der Drehvorlage (Bst. a), Auswertungspotential (Bst. c), künstlerische und technische Kohärenz des Projekts (Bst. d) sowie Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit des beantragten Beitrags (Bst. f).

Der Einwand der Beschwerdeführerin, die Experten hätten insofern "andere" als die vom Verordnungsgeber vorgesehenen Kriterien verwendet, als sie beispielsweise das Fehlen eines "visuellen Konzepts" bemängelt hätten, obwohl das "visuelle Konzept" gar kein gemäss der Verordnung über die Filmförderung erforderliches Kriterium sei, ist nicht nachvollziehbar, denn dieses Argument der Experten lässt sich ohne Weiteres dem Kontext der dargelegten Kriterien zuordnen.

Wenn die Beschwerdeführerin geltend macht, die Experten hätten das Beitragsgesuch nicht ausdrücklich anhand der in Art. 4 Abs. 2 FiFV aufgelisteten Kriterien geprüft, sondern anhand von "anderen" Kriterien, kann ihr daher nicht gefolgt werden. Alle von den Experten angewandten Kriterien sind in der Verordnung bzw. in ihrem Anhang vorgesehen. Die in Ziff. IV Bst. A Ziff. 3.5 der Filmförderungskonzepte 2012-2015 verankerten Kriterien stellen dabei teilweise Konkretisierungen von in Art. 4 Abs. 2 FiFV genannten Kriterien dar: So ist gemäss beiden Bestimmungen die künstlerische Qualität und das Auswertungspotential bzw. der wirtschaftliche Effekt des Projekts zu beurteilen.

Wie dargelegt, handelt es sich vorliegend nicht um eine Subvention, auf die ein Rechtsanspruch bestehen würde, sofern alle in Art. 4 Abs. 2 FiFV aufgelisteten Kriterien erfüllt wären. Die Argumentation der Beschwerde-

führerin, mit der sie dies im Einzelnen darzulegen versucht, ist insofern unbehelflich, und es ist auch nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz sich in der angefochtenen Verfügung nicht ausdrücklich dazu äusserte, ob bzw. in welchem Ausmass das Gesuch der Beschwerdeführerin unter jedem einzelnen diesen Kriterien förderungswürdig sei.

6.8 Vorliegend hat der Gesetzgeber die Rüge der Unangemessenheit in Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen über Finanzhilfen ausdrücklich als unzulässig erklärt (vgl. Art. 32 Abs. 3 FiG). Gemäss der Botschaft zum Filmgesetz wurde die Angemessenheitskontrolle ausgeschlossen, weil sich die Angemessenheit auf ästhetische Urteile erschöpfe und sich deshalb einer beschwerdemässigen Kontrolle entziehe (vgl. Botschaft zum Filmgesetz, BBl 2000 5450).

Inwieweit die Auffassung der Experten, das Gesuch der Beschwerdeführerin sei aufgrund seiner künstlerischen Qualität, seinem Auswertungspotential, seiner künstlerischen und technischen Kohärenz sowie der Notwendigkeit des beantragten Beitrags weniger subventionswürdig als andere Gesuche, in der Sache zutreffend ist oder nicht, kann daher durch das Bundesverwaltungsgericht nicht überprüft werden.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Ablehnung des Beitragsgesuchs durch die Vorinstanz nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen.

8.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Da bei Subventionsverfahren Vermögensinteressen im Vordergrund stehen, bemessen sich die Verfahrenskosten nach dem Streitwert von vorliegend Fr. 150'000.–. Dieser Streitwert eröffnet einen Gebührenrahmen von Fr. 2'000.– bis Fr. 10'000.– (vgl. Art. 4 VGKE). In Anbetracht der Streitsumme und dem Umfang der Akten wird die geschuldete Gerichtsgebühr auf Fr. 1'500.– festgesetzt und dem am 29. Juli 2013 bezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.

9.
Eine Parteientschädigung wird bei diesem Verfahrensausgang nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

10.
Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Schweizerische Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 82 i.V.m. Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]); er ist somit endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Beilagen: Beschwerdebeilagen zurück)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 532.26; Einschreiben; Beilagen: Vorakten zurück)

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Eva Schneeberger	Beatrice Grubenmann

Versand: 14. September 2015