

(Entscheid des Bundesrates vom 27. Juni 1990)

Filmwesen.

Art. 12, 19, 26 und 30 VwVG. Feststellung des Sachverhalts und rechtliches Gehör.

- Der Begutachtungsausschuss muss sich nicht unbedingt alle Fassungen eines Filmprojekts ansehen.
- Grenzen des Anspruchs auf Akteneinsicht und vorgängige Anhörung bezüglich der Stellungnahme des Begutachtungsausschusses.

Art. 5 Bst. a FiG. Art. 7 FiV 1. Nachtragsgesuch um einen Herstellungsbeitrag.

Die aus grundsätzlichen, namentlich wirtschaftlichen Überlegungen ausgesprochene Verweigerung eines Nachtragsbeitrags für die Fertigstellung einer künstlerisch wertvolleren Fassung eines bereits subventionierten Projekts ist zulässig, da keine höhere Gewalt vorliegt und eine weniger aufwendige Verwirklichung möglich bleibt.

Cinéma.

Art. 12, 19, 26 et 30 PA. Constatation des faits et droit d'être entendu.

- La Commission d'experts ne doit pas forcément visionner toutes les versions d'un projet de film.
- Limites du droit à la consultation du dossier et à l'audition préalable, s'agissant du préavis de la Commission d'experts.

Art. 5 let. a LCin. Art. 7 OCin 1. Demande supplémentaire de contribution de réalisation.

Le refus, pour des motifs de principe d'ordre notamment économique, d'une contribution supplémentaire pour l'achèvement d'une version de valeur artistique supérieure d'un projet déjà subventionné est licite du moment qu'il n'y a pas cas de force majeure et qu'une réalisation moins coûteuse demeure possible.

Cinema.

Art. 12, 19, 26 e 30 PA. Accertamento dei fatti e diritto d'audizione.

- La Commissione degli esperti non deve necessariamente visionare tutte le versioni di un progetto di pellicola.
- Limiti del diritto di consultazione dei documenti e audizione preliminare riguardo al preavviso della Commissione degli esperti.

Art. 5 lett. a LCin. Art. 7 OCin 1. Domanda supplementare di contributi per la produzione.

Il rifiuto per considerazioni fondamentali, segnatamente per motivi economici, di versare un contributo supplementare per terminare una versione artisticamente di maggior valore di un progetto già sussidiato è ammesso poiché non vi è motivo di forza maggiore e resta possibile una realizzazione meno dispendiosa.

I

A. Am 5. März 1984 hat das EDI der Z. AG. (im folgenden Beschwerdeführerin) einen Herstellungsbeitrag von Fr. 200 000.- für das Filmprojekt «H...» gewährt. Die Beitragsverfügung wurde nicht angefochten und ist in formelle Rechtskraft erwachsen.

Der projektierte Film erzählt die Lebensgeschichte eines jungen Mannes namens S., der 1955 geboren wurde und 1976 bei einem Autounfall ums Leben kam. Dabei wird zum grössten Teil Material verwendet, das S. im Laufe seines Lebens selber geschaffen hat oder von ihm handelt: Kinderzeichnungen, Comics, Plakatentwürfe, Skizzen, Fotos und 8-mm-Schmalfilmaufnahmen. Das Konzept sieht insbesondere vor, mit dem Mittel der Animation solche Bilder zu «beleben», die S. als Comics geschaffen hat. Dabei werden sogenannte Cels, also veränderbare Zeichnungen, verwendet, deren Einzelaufnahmen filmisch einen Bewegungsablauf ergeben (Cel-Animation).

B. Im Laufe der Herstellungsarbeiten zeigte sich, dass der bewilligte Beitrag aus verschiedenen Gründen nicht ausreichte, um das Werk fertigzustellen. Die Beschwerdeführerin ersuchte deshalb am 17. November 1988 um einen Nachtragsbeitrag von Fr. 115 000.-. Das EDI wies das Gesuch aufgrund des Antrages des Begutachtungsausschusses am 30. Dezember 1988 ab. Dies im wesentlichen mit der Begründung, dass «sich im vorliegenden Fall ein Nachtragsgesuch nur schwer rechtfertigen lasse, da die Verantwortung für die entstandene Situation eher der Gesuchstellerin zugewiesen werden müsse. Würde das Nachtragsgesuch trotzdem gutgeheissen, könnte dies zu einem für die Zukunft unheilvollen Präzedenzfall führen. Der Produzent scheinere freiwillig ein grosses Risiko auf sich genommen zu haben. Deshalb sei es richtig, wenn nun die notwendig gewordenen zusätzlichen Mittel aus anderen Finanzierungsquellen besorgt würden».

C. Dagegen hat die Beschwerdeführerin am 6. Februar 1989 beim Bundesrat Beschwerde einreichen lassen. Sie beantragt, die angefochtene Verfügung aufzuheben und ihr gemäss Gesuch vom 17. November 1988 einen zusätzlichen Herstellungsbeitrag von Fr. 115 000.- zuzusprechen.

a. In der Begründung weist die Beschwerdeführerin zunächst auf eine Reihe von widrigen, aber überwindbaren Problemen hin, die bei der Herstellung des Films aufgetreten sind. So habe sich die mangelnde Erfahrung mit Trickfilmen ausgewirkt; insbesondere fehle es in der Schweiz an eigentlichen Fachleuten für die sogenannte Cel-Animation. Deswegen habe man die Kosten zu tief budgetiert. Aus dem gleichen Grund habe man die Vorarbeiten ohne vorherige Absicht so breit angelegt, dass nun Material für etwa zwanzig statt rund fünf Minuten Animation vorliege. Ferner seien bei der Hauptlieferantin technische Probleme aufgetreten. Um der Eigenart und der Aussage des Werkes von S. treu zu bleiben, habe man schliesslich auch im künstlerischen Bereich kaum Konzessionen machen dürfen, was die Kosten ebenfalls in die Höhe getrieben habe.

Was die konkreten Zahlen betreffe, werde der Film statt der 1983 budgetierten Fr. 492 600.- Fr. 934 850.- kosten. Die von der Beschwerdeführerin erbrachten Eigenleistungen beliefen sich auf 31% der Gesamtkosten, bei den zusätzlichen Kosten sogar auf beinahe die Hälfte (46%). Demgegenüber betrage der Bundesanteil bei Bewilligung des Nachtragsbeitrages 33% der Gesamtkosten, während er mit Fr. 200 000.- am ursprünglichen Budget über 40% betragen habe. Ohne den Nachtragsbeitrag werde es bloss möglich sein, den Film in der ursprünglich vorgesehenen Version mit etwa fünf Minuten Animation auf Video herzustellen; eine Auswertung für Kinos - was ja der Bundesbeitrag vor allem bezwecke - wäre damit zum vornherein ausgeschlossen. Schliesslich hätten sich in der letzten Zeit an bemalten Acetatfolien Alterungsschäden gezeigt. Wenn die Folien nicht ohne Verzug verwendet würden, drohe deren Verlust, womit der ursprünglich bewilligte Bundesbeitrag verloren wäre.

b. Zum Nachtragsbeitrag sei festzustellen, dass die Beschwerdeführerin darum erst nach ausführlichen Besprechungen mit der Leiterin der Filmförderung im Bundesamt für Kultur (BAK) und dem Präsidenten des Begutachtungsausschusses ersucht habe. Beide hätten sich zu einem Augenschein in das Atelier der Beschwerdeführerin bemüht; die Leiterin der Filmförderung habe ausserdem einen Teil des bereits gedrehten 35-mm-Materials in einem Zürcher Kino besichtigt. Beide hätten die Beschwerdeführerin zum Gesuch ermutigt und erklärt, dass es ihres Wissens mindestens zwei Präzedenzfälle von Nachtragsbeiträgen in der Filmförderungspraxis des BAK gebe. Der Präsident des Begutachtungsausschusses habe sich ausdrücklich bereit erklärt, das Gesuch zu unterstützen, was er nach eigener Aussage an der Sitzung des Begutachtungsausschusses auch getan habe.

Zu den von der Beschwerdeführerin im Nachtragsgesuch erwähnten Unterlagen gehörten neben einer Videokassette das von der Leiterin der Filmförderung besichtigte 35-mm-Filmmaterial. Diese habe jedoch nach Eingang des Gesuchs mitgeteilt, das 35-mm-Material könne mangels Vorführmöglichkeiten am Tagungsort des Begutachtungsausschusses nicht vorgeführt werden.

c. Zur Abweisung des Gesuchs sei vorab festzustellen, dass die Voraussetzung für einen Herstellungsbeitrag - nämlich ein wertvoller Film - nach wie vor gegeben sei. Die Gründe, die das EDI für seine Entscheidung anführe, seien nicht stichhaltig. Es treffe zunächst nicht zu, dass die Beschwerdeführerin ohne Grund das ursprüngliche Projekt ausgeweitet und statt fünf später zwanzig Minuten Animation geplant habe. Dies habe sich vielmehr aus den vorstehend beschriebenen technischen und künstlerischen Gründen nach und nach ergeben. Entgegen der Befürchtung des EDI bestehe deshalb auch nicht die Gefahr eines Präzedenzfalles. Umgekehrt sei jedoch die Gefahr zu erkennen, dass der Film ohne Nachtragsbeitrag nicht fertiggestellt werden könne; denn die Alterungsschäden an den bemalten Folien erforderten rasches Handeln. Weitere Eigenleistungen der Beschwerdeführerin und ihrer Teilhaber seien nicht mehr möglich, weil die verfügbaren Kreditlimite ausgeschöpft seien. Zusagen von dritter Seite würden erfahrungsgemäss davon abhängig gemacht, dass der Bund vorangehe.

Art. 58 Abs. 1 VwVG lasse es zu, dass die Vorinstanz bis zu ihrer Vernehmlassung die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung ziehe. Angesichts der besonderen Umstände lasse sich dieses Vorgehen im vorliegenden Fall rechtfertigen. Falls das EDI der Ansicht sein sollte, dass es nicht bereits aufgrund der einlässlichen Vorbringen zugunsten der Beschwerdeführerin neu entscheiden könne, werde ein Augenschein beantragt. Ein solcher Augenschein wäre auch für den Fall vorzusehen, dass schliesslich der Bundesrat entscheiden müsste.

D. Mit Vernehmlassung vom 31. März 1989 beantragt das EDI, die Beschwerde abzuweisen. Zur Begründung wird angeführt, es sei der freie Entscheid der Beschwerdeführerin gewesen, das 1984 geplante Werk im Laufe der Herstellungsarbeiten auszuweiten und statt der ursprünglich fünf nunmehr zwanzig Minuten Animation einzubauen. Andererseits sei es nach wie vor möglich, das Projekt 1984 mit etwa fünf Minuten Animation fertigzustellen, und zwar dank der Restzahlungen der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) und des Bayerischen Rundfunks. Dabei spiele die Tatsache keine erhebliche Rolle, dass es sich um ein Videowerk handeln würde, weil in den letzten Jahren nicht mehr strikt auf den technischen Träger von bewegten audiovisuellen Bildern abgestellt werden könne. Daher sei ein Nachtragsbeitrag nicht erforderlich, um das Werk herzustellen (Art. 7 Abs. 1 der V[1] vom 28. Dezember 1962 über das Filmwesen [FiV 1], SR 443.11).

Was die von der Beschwerdeführerin angerufene mangelnde Erfahrung mit Trickfilmen angehe, hätten die Experten Vertrauen in die Fähigkeiten der Beschwerdeführerin gehabt und ihre kreative und gestalterische Freiheit geachtet. Was die technischen Probleme, die Animationstechniken und die Werktreue betreffe, seien die von der Beschwerdeführerin für die Kostensteigerung angeführten Gründe nicht zwingend. Die Kinoauswertung sei nicht alleiniges Kriterium für die Filmförderung; es gehe in erster Linie um die Förderung des wertvollen Films. Die Alterungsschäden an Acetatfolien beunruhigten in der Tat; doch könne der Film auch bei Verweigerung des Nachtragsbeitrages fertiggestellt werden. Das EDI kenne in seiner Praxis einen Präzedenzfall für einen Nachtragsbeitrag: Der betreffende Autor habe für den Film Y einen Nachtragsbeitrag von Fr. 82 000.- erhalten, nachdem er eine Krankheit erlitten und hernach die Arbeit am zum grössten Teil gedrehten Film innert vernünftiger Frist wieder aufgenommen habe. Zudem habe er für die Finanzierung der Abschlussarbeiten aus zahlreichen privaten Quellen zum grössten Teil selber gesorgt. Im vorliegenden Fall gehe es um ein anderes Projekt, für das eine höhere Summe verlangt werde. Zudem seien keine Bemühungen der Beschwerdeführerin um anderweitigen Mittel bekannt. Die beiden Fälle seien daher nicht vergleichbar.

Aus Gründen der Rationalisierung und der Personaleinsparung würden die jeweils zahlreichen Beitragsgesuche nur aufgrund von Videos oder 16-mm-Filmen beurteilt: Wohl ergebe sich ein Qualitätsunterschied zu 35-mm-Filmen; doch könne dies das Urteil der Experten nicht grundsätzlich beeinträchtigen. Die Anhörung der Beschwerdeführerin sei ordnungsgemäss erfolgt; die Experten hätten das bisher vorliegende Material auf Video in seinen wesentlichen Bestandteilen gesehen. Aus diesen Gründen sehe das EDI keinen Anlass, seine Verfügung in Wiedererwägung zu ziehen.

E. Mit Replik vom 26. Juni 1989 hält die Beschwerdeführerin am Antrag auf Gutheissung der Beschwerde fest. Sie stellt ferner für den Fall, dass das EDI weiterhin auf seinem Standpunkt beharrt, Antrag auf einen Augenschein der Beschwerdeinstanz und auf Beizug von Oberexperten. In der Sache verweise sie grundsätzlich auf die Vorbringen in der Beschwerdeschrift, bestreite die nicht ausdrücklich anerkannten Ausführungen des EDI und trägt ergänzend folgendes vor: Das Projekt könne ohne Hilfe des Bundes als wertvoller Film nicht fertiggestellt werden, zumal andere Geldgeber ihre Zusagen von einer gesicherten Finanzierung - mithin von weiterer Bundeshilfe - abhängig machten. Die Tatsache, dass - ausser dem Präsidenten - die Mitglieder des Begutachtungsausschusses das Gesuch abgelehnt hätten, ohne das vorliegende Material besichtigt zu haben, müsse als mindestens teilweise Verweigerung des rechtlichen Gehörs bezeichnet werden.

In der Sache gehe das EDI nicht auf die Frage ein, ob im vorliegenden speziellen Fall ein Nachtragskredit notwendig und gerechtfertigt sei. Das sei um so weniger zu begründen, als das EDI weder die Qualifikation der Filmautorin noch den hohen Wert des Filmprojektes bestreite. Was die Möglichkeit zur Fertigstellung des ursprünglichen Projekts angehe, übersehe das EDI, dass die bisher bewilligten Bundesmittel zur Herstellung eines 35-mm-Kinofilms zugesprochen worden seien. Diese Form sei nötig, um

ein nicht nur inhaltlich, sondern auch technisch hochwertiges Filmwerk herzustellen. Die Ausführungen des EDI über die Kalkulationsbasis, die Zahl der jährlich in der Schweiz hergestellten Trickfilme und die Animationstechniken zeugten von ungenügender Sachkenntnis. Entgegen der Ansicht des Departements seien das vorliegende Projekt und der Film Y durchaus zu vergleichen, gehe es doch auch hier um ein und dasselbe Werk, das jedoch während und aufgrund der Vorarbeiten Veränderungen und Erweiterungen erfahren habe, die es wertvoller, attraktiver und damit zweifellos auch publikumswirksamer machten. Was die Visionierung des Materials durch den Begutachtungsausschuss angehe, könne die Praxis bei der Beurteilung von

Herstellungsbeiträgen nicht einfach auf einen Nachtragsbeitrag für einen bereits weit gediehenen 35-mm-Film übertragen werden, bei dem es wesentlich um die Beurteilung des bereits Geleisteten gehe. Angesichts des Umstandes, dass die Restfinanzierung mittlerweile bereits gesichert sei, wenn der Bund den beantragten Nachtragsbeitrag leiste, erscheine es sinnvoll, das EDI nochmals auf die Möglichkeit der Wiedererwägung hinzuweisen; es wäre dabei geboten, die Experten des Begutachtungsausschusses allenfalls in das Wiedererwägungsverfahren einzubeziehen.

F. Am 24. August 1989 hat ein Augenschein unter der Leitung der Instruktionsbehörde stattgefunden, an welchem namentlich Mitglieder des Begutachtungsausschusses teilnahmen. Dabei wurden zunächst die Cels besichtigt, wobei die Autorin Gelegenheit erhielt, den Stand der Arbeiten, die Animationstechnik, die technischen und künstlerischen Schwierigkeiten sowie die Alterungsschäden an bemalten Acetat-Folien zu beschreiben. Anschliessend visionierten die Teilnehmer das bereits für den Film gedrehte 35-mm-Material. Zum Schluss wurden den Teilnehmern in den Studios von Swiss Effects die hier interessierenden Arbeitsgänge und jene Videofassung des Films vorgeführt, welche die Experten des Begutachtungsausschusses bei der Beurteilung des Nachtragsbeitrages im Dezember 1988 gesehen hatten.

(Erneute Konsultation des Begutachtungsausschusses und wiedererwägungsweise Abweisung des Gesuches durch das EDI)

II

1. (Zuständigkeit, vgl. VPB 52.25, VPB 42.58, VPB 39.44)

(Eintretensvoraussetzungen erfüllt)

Ebenfalls einzutreten ist auf die Vorbringen des EDI, und zwar grundsätzlich auch auf jene in der Vernehmlassung vom 22. August 1989. Zwar trifft zu, dass das Departement die für diese Vernehmlassung gesetzte Frist vom 7. August 1989 infolge eines Versehens überschritten hat. Auch wenn diese Verspätung nicht gebilligt werden kann, so hat sie doch nicht zur Folge, dass die Vernehmlassung für den vorliegenden Entscheid nicht berücksichtigt werden dürfte. Eine solche Lösung wäre nicht mit Art. 32 Abs. 2 VwVG zu vereinbaren, der ausdrücklich vorsieht, dass verspätete Parteivorbringen unter bestimmten Voraussetzungen berücksichtigt werden können. Demgemäss ist die Vernehmlassung des Departements vom 22. August 1989 zu berücksichtigen, falls und soweit sie ausschlaggebend erscheint. Die Beschwerdeführerin hat übrigens die Vernehmlassung erhalten und konnte dazu Stellung nehmen.

2. Nach Art. 7 Abs. 1 Fiv 1, setzt die Bewilligung eines Herstellungsbeitrages ein wertvolles Produktionsvorhaben voraus, dessen Verwirklichung einen Beitrag des Bundes erfordert. Art. 1 Abs. 2 Fiv 1 weist die Bewilligungsbehörde an, nach Ermessen zu entscheiden.

2.1. Die Prüfung eines Produktionsvorhabens im Hinblick darauf, ob es als wertvoll im Sinne von Art. 5 Bst. a des BG vom 28. September 1962 über das Filmwesen (Filmgesetz [FiG], SR 443.1) und Art. 7 Abs. 1 Fiv 1 bezeichnet und mit einem Bundesbeitrag unterstützt werden kann, stellt die zuständigen Behörden vor Ermessensfragen (Art. 1 Abs. 2 Fiv 1) sowie vor Rechts- und Tatfragen mit einem weiten Beurteilungsspielraum. Grundsätzlich kann der Bundesrat nach Art. 49 Bst. c VwVG den Entscheid der Vorinstanz auch auf Angemessenheit hin überprüfen. Nach langer und konstanter Praxis übt er aber Zurückhaltung, wenn die angefochtene Verfügung auf der Stellungnahme eines amtlichen Expertengremiums wie des Begutachtungsausschusses beruht (vgl. unten Ziff. 3.1. und 3.6.). Diesfalls weicht er von der Auffassung der Vorinstanz nicht ohne Not ab und hebt deren Entscheid nur dann auf, wenn sie die Experten nicht ordnungsgemäss konsultiert hat, die Experten an den Wert eines Projektes offensichtlich übertriebene Anforderungen gestellt haben oder, ohne die Anforderungen zu überspannen, den Wert des Werkes offensichtlich unterschätzt haben (VPB 49.27, VPB 52.25).

2.2. Die vorgenannten Bestimmungen und die dazu entwickelte Praxis sind auch dann zu beachten, wenn es - wie im vorliegenden Fall - nicht um die erstmalige Bewertung eines Vorhabens geht, sondern um einen Nachtragsbeitrag für ein an sich bereits bewertetes Projekt. Denn auch ein Nachtragsbeitrag ist ein Beitrag an die Herstellung von Filmen, der nur gewährt werden kann, wenn die Voraussetzungen von Art. 5 Bst. a FiG und der zugehörigen Fiv 1 erfüllt sind. Es bedeutet weiter, dass auch das Verfahren gleich abzuwickeln ist und insbesondere die amtlichen Experten beizuziehen sind (Art. 2 Fiv 1). Das EDI hat daher im vorliegenden Fall richtigerweise den Begutachtungsausschuss konsultiert; dass es dies insbesondere im Verfahren der Wiedererwägung nochmals tat, war nach den erwähnten Vorschriften nötig, bedeutete aber - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin - nicht, dass das Nachtragsgesuch grundsätzlich nicht abgelehnt werden konnte.

3. Die Beschwerdeführerin erhebt zunächst eine Reihe von Rügen, die sich gegen das Verfahren vor dem Begutachtungsausschuss und vor dem EDI richten.

3.1. (Sachverstand dank gesammeltem Fachwissen der einzelnen Experten)

3.2. Weiter wirft die Beschwerdeführerin dem Begutachtungsausschuss vor, er habe nicht alles für die Beurteilung erforderliche Material gesehen. Dies bedeute eine zumindest teilweise Verletzung des rechtlichen Gehörs und verstosse auch gegen den Grundsatz, dass die verfügende Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen habe (Art. 12 VwVG).

Dazu ist zunächst in tatsächlicher Hinsicht festzustellen, dass sich der Begutachtungsausschuss das erste Mal mit dem vorliegenden Nachtragsgesuch am 5. Dezember 1988 befasst hat. Bei dieser Gelegenheit hat er eine Videofassung des Filmes besichtigt. Im Rahmen der Wiedererwägung hat er am 5. Dezember 1989 die Gesuchsunterlagen und das Drehbuch beigezogen sowie einen Augenschein an Cels vorgenommen, welche die Beschwerdeführerin ausgewählt hatte. Nicht gesehen hat der Begutachtungsausschuss dagegen das bereits vorliegende 35-mm-Material des Films, was die Beschwerdeführerin beanstandet.

Es fragt sich, ob das EDI den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt beziehungsweise den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig festgestellt hat, was einen zulässigen Beschwerdegund bilden würde (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Dies träge dann

zu, wenn die Besichtigung des 35-mm-Materials nötig wäre, um beurteilen zu können, ob der Nachtragsbeitrag bewilligt werden kann. Für einen Beitrag ist unter anderem erforderlich, dass es sich um ein wertvolles Produktionsvorhaben handelt (Art. 7 Abs. 1 FIV 1). Diese Frage war beim vorliegenden Projekt allerdings nie grundsätzlich umstritten: Sie war es weder 1982/1984 für das ursprüngliche noch 1988/1989 für das modifizierte Projekt, das die Beschwerdeführerin mit dem Nachtragsgesuch vorlegte. Der Streit dreht sich denn auch nicht darum, sondern um den Vergleich der künstlerischen Qualität zweier Projekte. Die Beschwerdeführerin behauptet, dass das mit dem Nachtragsbeitrag zu finanzierende Projekt künstlerisch deutlich höher zu bewerten sei als jedes andere Ergebnis. In der Videofassung mit bloss fünf Minuten Animation müssten mehr Originalbilder von S. als Standbilder statt als bewegte Bilder gezeigt werden. Nach Ansicht des EDI genügt jedoch auch die Videofassung den Ansprüchen an ein wertvolles Produktionsvorhaben.

Der Augenschein vom 24. August 1989, an dem die Vertreter der Instruktionsbehörde teilgenommen haben, ergab, dass Videofassung und 35-mm-Version über weite Strecken übereinstimmen, was die gezeigten Szenen und Bilder betrifft. In der Bildqualität ist jedoch die 35-mm-Fassung ohne Zweifel überlegen. Diesen Unterschied in der Bildqualität hat das EDI übrigens nie ausdrücklich bestritten. Streitig ist vielmehr, welche Folgen daraus für den Nachtragsbeitrag zu ziehen sind. Um dies beurteilen zu können, müssen Fachleute des Filmwesens nicht unbedingt beide Fassungen des Films gesehen haben. Der Bundesrat traut den Fachleuten des Begutachtungsausschusses, die das Nachtragsgesuch zuhanden des EDI geprüft haben, zu, dass sie sich über den Unterschied zwischen der Videofassung und der 35-mm-Version eines Filmes im klaren sind. Wenn aber die Besichtigung des 35-mm-Materials nicht unbedingt nötig war, hat das EDI das rechtliche Gehör nicht verletzt; eine unvollständige Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhalts liegt in dieser Hinsicht ebenfalls nicht vor.

3.3. und 3.4. (Dauer, Ort, Ambiance, Inhalt, Protokoll des Augenscheins).

3.5. Die Beschwerdeführerin wirft dem Begutachtungsausschuss im weiteren vor, er habe sich unzulässigerweise zur Frage geäußert, ob überhaupt ein zusätzlicher Beitrag des Bundes gewährt werden dürfe. Der Ausschuss hätte sich vielmehr auf jene Punkte beschränken müssen, die das EDI mangels eigener Sachkenntnis nicht beantworten konnte. Es sei auch nicht Aufgabe der Experten, über die Frage von Präzedenzfällen zu beraten, und sie hätten nicht zu beurteilen, wie hoch der Bundesbeitrag anzusetzen sei.

Dass das EDI beschlossen hatte, über das vorliegende Nachtragsgesuch eine Wiedererwägung durchzuführen, bedeutete, dass die Gründe für und gegen einen Nachtragsbeitrag nochmals geprüft wurden. Die Prüfung dieser Gründe erfordert Sachkenntnis und wurde daher nach gesetzlicher Vorschrift (vgl. oben Ziff. 2.1. und 2.2. und unten Ziff. 3.6.) richtigerweise dem Begutachtungsausschuss übertragen. Gleich verhält es sich auch mit der Frage nach der Höhe des Bundesbeitrages, der unter anderem nach dem Wert des Films zu bestimmen ist (vgl. Art. 7 Abs. 2 FIV 1). Der Einwand der Beschwerdeführerin erweist sich insofern als unbegründet.

...

3.6. Ferner rügt die Beschwerdeführerin, es sei ihr das rechtliche Gehör verweigert worden, weil sie sich vor dem Entscheid des EDI nicht zur Expertise des Begutachtungsausschusses äussern können. Dieser Anspruch ergebe sich aus Art. 12 Bst. e VwVG in Verbindung mit den Vorschriften des BG vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (BZP, SR 273), auf die Art. 19 VwVG verweise.

3.6.1. Es trifft zu, dass die vorgenannten Vorschriften zu beachten sind, wenn die Verwaltung eine externe Expertise einholt (BGE 99 Ib 56 E.3). Es fragt sich, ob die Stellungnahme des Begutachtungsausschusses darunter fällt. Um dies zu beantworten, ist dessen Rechtsstellung zu klären.

Der Begutachtungsausschuss zählt neben Sekretariatspersonal aus der Sektion Filmwesen ausschliesslich Mitglieder, die nicht der Bundesverwaltung angehören und fachkundig sind. Er ist vom BAK zu jedem Beitragsgesuch anzuhören. Aufgrund dieser Stellungnahmen entscheidet das EDI über die Gewährung von Bundesbeiträgen zur Förderung des Filmschaffens (Art. 1 und 2 FIV 1).

Nach Zusammensetzung und Arbeitsweise kann der Begutachtungsausschuss als eine neutrale und verwaltungsunabhängige Fachkommission betrachtet werden. Seine Stellungnahmen vermitteln Sachkunde, die der verfügenden Behörde abgehen (Botschaft des Bundesrates vom 28. November 1961 zum Filmgesetz, BBl 1961 II 1041 f.).

Von der Zusammensetzung und der Arbeitsweise zu unterscheiden ist die Funktion des Begutachtungsausschusses. Diese Funktion ist grundsätzlich rein verwaltungsinterner Natur, soweit der Ausschuss zuhanden des EDI Stellung zur Gewährung von Bundesbeiträgen nach Art. 5 FiG nimmt (Art. 2 Abs. 1 FIV 1). Daraus ergeben sich verfahrensrechtlich insbesondere folgende Konsequenzen:

- Der Begutachtungsausschuss ist zwar als beratendes Fachgremium von Amtes wegen beizuziehen und anzuhören; die Verfügung über die Gewährung von Bundesbeiträgen geht aber vom EDI aus (Art. 1 Abs. 1 FIV 1).

- Gegenüber dem Gesuchsteller treten grundsätzlich nur das BAK und das EDI auf.

Der Begutachtungsausschuss ist somit nach Zusammensetzung und Arbeitsweise eine verwaltungsunabhängige, der Funktion nach aber eine verwaltungsinterne beratende Fachkommission, deren Stellung und Auftrag im Bundesrecht verankert sind. Seine Stellungnahmen sind daher von einer verwaltungsexternen Expertise zu unterscheiden. Art. 12 Bst. e VwVG und Art. 57 ff. BZP (in Verbindung mit Art. 19 VwVG) sind folglich nicht anwendbar (vgl. im übrigen zur Stellung der Eidgenössischen Arzneimittelkommission BGE 108 V 138 ff. E. 4; zur Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission VPB 53.41 A, S. 289, Ziff. 4.1; ferner Urteil des BGE vom 17. August 1987 in VPB 52.9).

3.6.2. Zu prüfen bleibt die Frage, ob das EDI - ohne Rücksicht auf den BZP - nicht bereits aufgrund der Bestimmungen des VwVG über Akteneinsicht und rechtliches Gehör der Beschwerdeführerin hätte Gelegenheit geben müssen, in die Stellungnahme des Begutachtungsausschusses Einsicht zu nehmen und sich vorgängig zur beabsichtigten Ablehnung des Nachtragsgesuches zu äussern.

Was die Akteneinsicht (Art. 26 ff. VwVG) betrifft, ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin wusste, dass das EDI jeweils die Stellungnahme des Begutachtungsausschusses zu Beitragsgesuchen einholt (vgl. Richtlinien der Filmförderung, BAK,

Sektion Film, August 1989, S. III f., publiziert in Cinébulletin 168, September 1989). Unter diesen Umständen war das EDI nicht verpflichtet, die Beschwerdeführerin eigens darüber zu unterrichten, dass der Begutachtungsausschuss zum Nachtragsgesuch Stellung nahm, und zwar selbst dann nicht, wenn man annimmt, diese Stellungnahmen unterlägen der Akteneinsicht (vgl. Haefliger Arthur, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 143; BGE 114 Ia 100 E. 2 c; VPB 53.12, E. 3, S. 70 f.).

Was den Anspruch auf vorgängige Anhörung nach Art. 30 VwVG angeht, fällt in Betracht, dass Begutachtungsausschuss und EDI sich im Verfahren der Wiedererwägung auf das Nachtragsgesuch und die von der Beschwerdeführerin eingereichten Akten stützten. Weitere Abklärungen zum Sachverhalt wurden nicht vorgenommen; die Stellungnahme, die der Begutachtungsausschuss als funktionell verwaltungsinterne Fachkommission im Wiedererwägungsverfahren erstattete, beschränkt sich darauf, an sich feststehende Tatsachen sachverständig zu würdigen (BGE 113 Ia 288 E. 2c, BGE 104 Ia 70 f. E. 3b, BGE 101 Ia 310 ff.). Zudem wusste die Beschwerdeführerin aufgrund des angefochtenen Entscheides des EDI vom 30. Dezember 1988 und des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesrat, aus welchen Gründen das EDI auf Antrag des Begutachtungsausschusses das Nachtragsgesuch abgelehnt hatte. Sie hatte Gelegenheit, sich im Wiedererwägungsverfahren dazu gegenüber der Vorinstanz schriftlich in der Ergänzung und Aktualisierung des Gesuchs vom 14. Oktober 1989 sowie am Augenschein des Begutachtungsausschusses vom 5. Dezember 1989 mündlich zu äussern. Ferner hat das BAK dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin am 8. Dezember 1989 mitgeteilt, der Begutachtungsausschuss habe erneut die Abweisung des Nachtragsgesuchs beantragt. Der Anspruch auf rechtliches Gehör in seinen Funktionen als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht und als Mittel der Sachaufklärung ist damit gewahrt (BGE 105 Ia 197 E. cc; VPB 51.9, E. 2b, S. 64; Reinhardt Klaus, Das rechtliche Gehör in Verwaltungssachen, Zürich 1968, S. 20 und 87 ff.). Das EDI war daher im Wiedererwägungsverfahren nicht verpflichtet, die Beschwerdeführerin vor der beabsichtigten Ablehnung des Nachtragsgesuchs nochmals anzuhören (anderer Meinung für das erstinstanzliche Verfahren vor dem EDI: Effenberger Julius, Einige Aspekte der eidgenössischen Filmförderung aus verwaltungsrechtlicher Sicht, Zeitschrift für schweizerisches Recht [ZSR] 1982, 1. Hb., S. 504 f.).

Indem EDI und Begutachtungsausschuss im Wiedererwägungsverfahren sich erneut materiell mit dem Nachtragsgesuch befasst und die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung gezogen haben, wären im übrigen allfällige Mängel des erstinstanzlichen Verfahrens gehilt worden (BGE 105 Ia 197 E. cc mit Hinweisen; Knapp Blaise, Précis de droit administratif, Basel/Frankfurt a. M. 1988, 3. Aufl., N 662).

3.7. Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin, das EDI habe seinen Ermessensspielraum nicht ausgenutzt und teilweise einfach unkritisch die Argumente des Begutachtungsausschusses übernommen.

Dazu ist festzustellen, dass das EDI als solches die Verfügung über den streitigen Bundesbeitrag zu treffen, zu begründen und zu verantworten hat. Auch wenn es im Einzelfall der Stellungnahme des Begutachtungsausschusses folgt, steht es dem EDI frei, wieweit es dessen Begründung übernehmen will. Es kann sich an die Begründung des Ausschusses halten beziehungsweise diese im Wortlaut übernehmen; es kann sie aber auch ändern oder ergänzen. In jedem Fall muss aber die Verfügung hinreichend begründet sein (Art. 35 Abs. 1 VwVG; BGE 108 V 139 f. E. cc).

Dass sich das EDI auf die Argumente des Begutachtungsausschusses stützt, ist daher nicht zu beanstanden, sofern diese stichhaltig sind. Darauf ist später einzugehen (vgl. unten Ziff. 4).

3.8. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das EDI im vorliegenden Fall den Begutachtungsausschuss ordnungsgemäss konsultiert hat und insoweit keine Verletzung von Bundesrecht und auch keine unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts vorliegen (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Daher besteht kein Anlass, für die Begutachtung des Nachtragsgesuchs eine externe Expertise beziehungsweise eine Oberexpertise einzuholen, wie die Beschwerdeführerin beantragt.

4. In der Sache ist zu prüfen, ob die Gründe für die Verweigerung des Nachtragsbeitrags stichhaltig sind. Es geht dabei um Ermessens- und Rechtsfragen mit einem weiten Beurteilungsspielraum, weshalb sich der Bundesrat nach fester Praxis Zurückhaltung auferlegt (vgl. oben Ziff. 2.1.; BGE 108 V 140 E. dd).

Vorweg ist ferner zu bemerken, dass im folgenden - anders als in den Eingaben der Beschwerdeführerin - die Argumente des Begutachtungsausschusses nicht eigens behandelt werden, weil es letztlich einzig darauf ankommt, ob das EDI seinen Entscheid hinreichend und richtig begründet hat.

4.1. Im Grunde stehen sich zwei Fassungen des Filmes «H...» gegenüber, nämlich - bei gleicher Gesamtdauer von rund 90 Minuten - einerseits eine Videofassung mit etwa fünf Minuten Animation und eine Kinofassung mit etwa 20 Minuten Animation. Unter dem Gesichtspunkt, auf den es hier vor allem ankommt, nämlich dem künstlerischen Wert, ist nicht bestritten, dass die Filmfassung wertvoller ist... Um die Filmfassung herzustellen, ist jedoch der verlangte Nachtragsbeitrag nötig. Ohne diesen Beitrag lässt sich bloss eine Videofassung herstellen, die aber nach dem Urteil des EDI und des Begutachtungsausschusses auch in dieser Form als wertvolles Produktionsvorhaben zu betrachten ist und damit eine der Voraussetzungen für Bundeshilfe erfüllt. Der Bundesrat sieht keinen Anlass, in dieser Bewertungsfrage von der Ansicht der Vorinstanz abzuweichen, zumal die Länge des Animationsteils der ursprünglich vorgesehenen Dauer (fünf Minuten) entspricht. Wenn es beim ursprünglich zugesprochenen Beitrag von Fr. 200 000.- bleibt, so läuft dies darauf hinaus, dass das EDI mit der Videofassung zwar ein wertvolles, aber im Vergleich zur 35-mm-Fassung doch tiefer zu bewertendes Vorhaben subventioniert. Es fragt sich, ob ein solcher Entscheid vertretbar ist.

4.2. Rechtlich ist davon auszugehen, dass das Bundesrecht keinen Rechtsanspruch auf den verlangten Nachtragsbeitrag gewährt und den Entscheid darüber dem Ermessen des EDI anheim stellt (Art. 5 FiG und Art. 1 Abs. 2 FiV 1; VPB 52.25). Dies bedeutet für den vorliegenden Fall, dass das EDI einen Handlungsspielraum hat und sich rechtlich nicht zum vornherein für eine bestimmte Lösung entscheiden musste. Es hatte vielmehr im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens die Gründe für die eine oder die andere Lösung zu gewichten und gegeneinander abzuwägen (Moor Pierre, Droit administratif, Bern 1988, Bd. I, S. 319 ff.; Gygi Fritz, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 148 ff.; BGE 108 Ib 210).

4.3. Das EDI begründet die Verweigerung des Nachtragsbeitrags einmal damit, die Beschwerdeführerin habe die Kostenüberschreitung selber zu verantworten. Diese hält dem entgegen, die Ursachen für die Mehrkosten seien nicht voraussehbar gewesen; die Ausdehnung des Animationsteils habe sich zudem aus künstlerischen und technischen Gründen im Laufe der Herstellungsarbeiten fast zwangsläufig ergeben.

In seiner Praxis lehnt das EDI Nachtragsgesuche um Herstellungsbeiträge grundsätzlich ab, und zwar auch dann, wenn die in Art. 7 Abs. 1 FIV 1 genannten Voraussetzungen erfüllt sind, also namentlich ein wertvolles Produktionsvorhaben vorliegt. Ausnahmen bilden einzig Fälle höherer Gewalt wie Krankheit; das EDI nennt in diesem Zusammenhang das Projekt Y, das wegen Krankheit des Filmautors einen Nachtragsbeitrag erhielt.

Vorab ist grundsätzlich zu prüfen, ob diese restriktive Praxis gegen Bundesrecht verstösst. Dabei fällt in Betracht, dass wegen des fehlenden Rechtsanspruchs Bundeshilfe auch dann verweigert werden kann, wenn an und für sich die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind (VPB 42.20, S. 88 ff., VPB 43.40, S. 185 f.). Das EDI verfügt somit über einen Ermessensspielraum, der ihm erlaubt, den besonderen Umständen bei Nachtragsgesuchen Rechnung zu tragen.

Diese Umstände können von Fall zu Fall wechseln; es kann nicht darum gehen, im vorliegenden Entscheid die Praxis des EDI für alle denkbaren Fälle von Nachtragsgesuchen zu beurteilen. Zu prüfen ist einzig, ob diese Praxis für Fälle der vorliegenden Art grundsätzlich richtig ist und - wenn ja - ob sich wegen höherer Gewalt dennoch ein Nachtragsbeitrag rechtfertigt.

Der vorliegende Fall kennzeichnet sich dadurch, dass die Beschwerdeführerin das 1982/1984 entworfene Budget im Laufe der Herstellungsarbeiten für den Film überschritten hat. Aus verschiedenen Gründen waren im Budget bestimmte Posten nicht oder zu tief eingesetzt worden; zudem wurde Material für rund zwanzig statt bloss fünf Minuten Animation vorbereitet, ohne dass dies zum voraus geplant gewesen wäre.

Bei der Beurteilung der Praxis des EDI fällt zunächst in Betracht, dass dieses sich bei der Prüfung des Gesuchs um einen Herstellungsbeitrag unter anderem auf das Budget und den Finanzierungsplan stützt, die der Gesuchsteller einzureichen hat (Art. 3 Abs. 2 Bst. a FIV 1) und für die er verantwortlich ist. Es erscheint daher vertretbar, dass der Gesuchsteller grundsätzlich die Gefahr trägt, wenn das Budget nicht eingehalten werden kann, und dies für sich allein einen Nachtragsbeitrag nicht rechtfertigt. Weiter weist das EDI zu Recht auf die Gefahr hin, dass die zuständigen Behörden mit Teilergebnissen des Vorhabens zeitlich und sachlich unter Druck gesetzt werden und den ihnen zustehenden Ermessensspielraum nicht mehr ausschöpfen können; dies gilt vor allem dann, wenn die Herstellungsarbeiten und insbesondere die eigentlichen Dreharbeiten für den Film bereits begonnen haben. Schliesslich wäre auch die Gleichbehandlung der Gesuchsteller nicht mehr gewährleistet, weil je nach Stand der Arbeiten dem Begutachtungsausschuss Unterlagen aus völlig unterschiedlichen Reifephasen eines Werkes präsentiert werden könnten. Die beiden letztgenannten Gründe erweisen sich insbesondere auch dann als stichhaltig, wenn ein Gesuchsteller im Laufe der Herstellungsarbeiten bestimmte aufwendige Sequenzen zu Lasten kostengünstigerer Teile ausweitet und deswegen das Budget nicht einhalten kann. Diesen Aspekten trägt das von der Beschwerdeführerin in der Eingabe vom 14. Oktober 1989 an das BAK skizzierte Vorgehen zu wenig Rechnung, weshalb kein Grund besteht, das EDI in diesem Sinne zu einer Änderung seiner Praxis zu verhalten.

Bleibt die Frage, ob im vorliegenden Fall Tatsachen erkennbar sind, die auf höhere Gewalt schliessen lassen. Die mangelnde Erfahrung mit der Animation von Cels in der Schweiz sowie die weiteren technischen und künstlerischen Probleme, welche die Beschwerdeführerin als Ursachen für die Kostenüberschreitung nennt, waren indes nicht Umstände, die unvorhersehbar und unabwendbar über das Projekt hereinbrachen. Wenn jemand bei der Planung des Filmes «H...» diese Probleme hätte erkennen und im Budget Rechnung tragen können und müssen, so war es in erster Linie die Beschwerdeführerin selber. Keine Macht hat sie ferner bei der Herstellung des Films dazu gezwungen, die Vorarbeiten für den Animationsteil von fünf auf zwanzig Minuten auszuweiten oder sich anderweitig in Unkosten zu stürzen, die das Budget überschritten. Diese Entwicklung war selbst dann nicht unabwendbar, wenn man zugunsten der Beschwerdeführerin annimmt, die Probleme seien bei der Vorbereitung des Werks noch nicht erkennbar gewesen. Sie hatte die Möglichkeit, die Kosten bei der Herstellung des Films laufend zu kontrollieren und den Aufwand nach dem ursprünglichen Budget auszurichten. Dass die Filmfassung mit zwanzig Minuten Animation künstlerisch wertvoller ist,

wie die Beschwerdeführerin geltend macht, beruht auf einem Werturteil, nicht auf einer Tatsache, die höhere Gewalt begründet. Deswegen ist auch der vorliegende Fall nicht vergleichbar mit dem Film Y, dessen Herstellung durch eine Krankheit des Autors beeinträchtigt worden war, weshalb das EDI einen Nachtragsbeitrag gewährt hat. Daher kann die Beschwerdeführerin daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten; der Anspruch auf Rechtsgleichheit wird durch eine unterschiedliche Bewertung der beiden Fälle nicht verletzt.

Unbegründet wäre es auch, dem EDI ein «Verschulden» in dem Sinne vorzuwerfen, dass es seinerzeit bei der Beurteilung des ersten Gesuchs die erwähnten Probleme hätte erkennen können und müssen. Die Beschwerdeführerin hat mit dem Gesuch um einen Herstellungsbeitrag den Anspruch kundgetan, sie sei in der Lage, ein künstlerisch wertvolles und technisch schwieriges Vorhaben zu verwirklichen. Dass das EDI aufgrund der eingereichten Unterlagen und des hervorragenden Rufs der Filmautorin darauf vertraute, dies sei im Rahmen des vorgelegten Budgets möglich, kann ihm nicht zur Last gelegt werden. Gleiches gilt auch für den Umstand, dass die Beschwerdeführerin am 27. November 1986 und 5. Dezember 1987 das BAK über die Schwierigkeiten bei der Herstellung des Films informiert und dieses sich dazu weiter nicht geäussert hat, zumal dem EDI damals noch kein Nachtragsgesuch vorlag.

Die Verweigerung des Nachtragsbeitrags mag für die Beschwerdeführerin hart sein, ist aber nicht unangemessen (Art. 49 Bst. c VwVG). Dass sie damit die Folgen der Kostensteigerungen allein trägt, bedeutet nämlich nicht, dass der Film überhaupt nicht fertiggestellt werden kann, sondern bloss, dass er in einer weniger aufwendigen und anspruchsvollen Form verwirklicht werden kann und nach Ansicht der Beschwerdeführerin eine Auswertung in Kinos und an Festivals ausgeschlossen ist (Ziff. 4.6 hiernach). Abgesehen davon lässt sich der Entscheid des EDI auch aus einem anderen Grund vertreten, wie nachfolgend zu zeigen ist.

4.4. Das EDI argumentiert im weiteren damit, «dass der künstlerische Wert eines Projektes nicht völlig losgelöst von wirtschaftlichen Erwägungen bezüglich seiner Machbarkeit gesehen werden dürfe. Diese Erwägungen aber ergäben, dass das Projekt in der jetzigen Form wegen seines Umfangs weder 1982 noch heute positiv bewertet werden können.» Die Beschwerdeführerin widerspricht dem und führt aus, dass 1982 ein Beitrag für das Projekt in der heute vorliegenden Form verweigert worden wäre, sei nicht belegt; im übrigen sei auch nicht klar, was damit eigentlich gemeint sei, etwa das Verhältnis zwischen den Leistungen des Bundes und der übrigen Geldgeber, das Verhältnis zwischen Produktionskosten und möglichem Einspielergebnis, oder die Minutenkosten des Films, oder die absolute Höhe des Bundesbeitrags.

Dazu ist vorab festzustellen, dass offen bleiben muss, ob das heute vorliegende Projekt im Jahr 1982 beziehungsweise 1984 hätte unterstützt werden können. Fest steht, dass das EDI für das damals vorliegende Projekt aufgrund der damaligen Rahmenbedingungen einen Beitrag von Fr. 200 000.- bewilligt hat. Ob es einen höheren Beitrag zugesprochen hätte oder nicht, ist eine hypothetische Frage und lässt sich nicht mit hinreichender Sicherheit beantworten. Dies um so weniger, als Beiträge auch

dann verweigert oder gekürzt werden können, wenn die Voraussetzungen für eine Bundeshilfe an und für sich vorliegen, beispielsweise deshalb, weil die verfügbaren Bundesgelder begrenzt sind (Art. 7 FiG) und nicht für alle Gesuche reichen (VPB 42.20, S. 88 ff., VPB 43.40, S. 187 f.). Massgeblich kann einzig sein, ob es sich vertreten lässt, einen Nachtragsbeitrag heute für das heute vorliegende Projekt und unter den heute obwaltenden Umständen aus wirtschaftlichen Gründen zu verweigern.

Der Zweck der Filmförderung verlangt, dass der Bund seine Beiträge in einer Weise einsetzt, die das qualitativ wertvolle Filmschaffen so wirksam als möglich fördert. Dabei ist es - bezogen auf die Herstellung von Filmen - denkbar, die verfügbaren Gelder auf die allerbesten Projekte zu konzentrieren und diese so grosszügig zu fördern, dass Werke von höchster Güte entstehen. Oder man versucht, die Gelder auf möglichst viele förderungswürdige Vorhaben zu verteilen - mit der Folge freilich, dass den einzelnen Projekten im Durchschnitt weniger Hilfe zugeteilt und deswegen vielleicht die angestrebte Vollkommenheit nicht erreicht werden kann (vgl. VPB 44.121, S. 570 f.). Aus ähnlichem Grunde wollte das EDI im übrigen das Projekt «H...» vorerst nur mit Fr. 150 000.- statt Fr. 200 000.- unterstützen. Welcher Weg zu verfolgen ist, legt das Bundesrecht über das Filmwesen nicht fest, sondern stellt den Entscheid darüber in das Ermessen des zuständigen EDI. Wenn dieses wie im vorliegenden Fall - eine weniger aufwendige und anspruchsvolle Projektvariante vorzieht und so mehr Geld für andere Projekte freihält, respektiert es damit seinen Ermessensspielraum und wählt einen Weg, der im Lichte der bisherigen Praxis vom Förderungszweck

gedeckt ist. Dass das EDI 1984 - wie die Beschwerdeführerin geltend macht - andere Projekte mit Beiträgen von mehr als Fr. 200 000.- bedachte, kann dieses Argument nicht entkräften. Gleich verhält es sich auch mit dem Einwand der Beschwerdeführerin, die Videofassung des Werkes könne nicht in Kinos und an Festivals vorgeführt werden. Die Bundeshilfe bezweckt, die Herstellung von «wertvollen» Filmen zu fördern, was im vorliegenden Fall mit dem Beitrag von Fr. 200 000.- erreicht wird; daher lässt es sich vertreten, hier die Grenze anzusetzen und einen höheren Beitrag zu verweigern, auch wenn dieser die «Kinofähigkeit» des Werkes verbessern würde. In diesem Sinne sind neben künstlerischen auch wirtschaftliche Erwägungen - namentlich bezüglich der Höhe des Bundesbeitrages - bei Verfügungen über Herstellungsbeiträge zulässig und verstossen nicht gegen Bundesrecht. Die Verfügung des EDI widerspricht im übrigen auch nicht seinem Leitbild F 1989. Dieses legt das Schwergewicht der Bundeshilfe auf bestimmte ausgewählte Sparten des Filmschaffens, spricht sich aber nicht darüber aus, welche Förderungspolitik innerhalb dieser Sparten zu verfolgen ist (VPB 42.20, S. 89 f.).

4.5. ...

4.6. Ferner besteht nach Ansicht des EDI auch keine Gefahr, dass der Film nicht fertiggestellt werden kann und deshalb die bereits eingesetzten Bundesgelder verloren sind.

Nach dem heutigen Stand der Dinge kann der Film mit dem ursprünglich vorgesehenen Animationsteil von fünf Minuten Dauer fertiggestellt werden, aber statt der Kinofassung in einer Videofassung. Diese Folge ist künstlerisch und vielleicht auch kommerziell von Belang, wie die Beschwerdeführerin betont, ändert aber nichts an der Tatsache, dass der Film fertiggestellt werden kann und keine Bundesgelder verloren gehen, selbst wenn kein Nachtragsbeitrag gewährt wird und mit gewissen Altersschäden an Acetat-Folien zu rechnen ist.

4.7. Die Beschwerdeführerin wirft dem EDI vor, es habe ihre beträchtlich gesteigerten Eigenleistungen und die höheren Beiträge Dritter für die Finanzierung des Films zu wenig gewichtet.

Dazu ist zu sagen, dass im Rahmen der Gesamtfinanzierung des Films eine zumutbare Eigenleistung des Gesuchstellers zwar nötig ist, aber für sich allein nicht ausreicht, um einen Bundesbeitrag auszulösen (VPB 52.25, E. 4b, S. 143). Auch wenn man zugunsten der Beschwerdeführerin annimmt, dass ihre Eigenleistungen hoch sind, heisst dies daher nur, dass damit eine der Voraussetzungen für einen Bundesbeitrag erfüllt ist. Gleiches gilt auch für Beiträge Dritter. Es vermag aber die vom EDI für die Verweigerung des Beitrags angeführten Gründe nicht zu entkräften.

Dokumente des Bundesrates