

(Entscheid des Bundesrates vom 7. November 1990)

Unterstützung kultureller Organisationen.

- Zulässigkeit der Beschwerde an den Bundesrat gegen einen Entscheid des EDI über eine Jahressubvention, auf welche kein Anspruch besteht und die ohne formelle Gesetzesgrundlage, aber aufgrund der ungeschriebenen verfassungsmässigen Bundeskompetenz im Kulturbereich und eines Budgetbeschlusses der Eidgenössischen Räte sowie nach Massgabe einer Verwaltungsverordnung an eine Organisation ausgerichtet wird; die Stiftung «Pro Helvetia» ist nur für Einzelprojekte zuständig.

- Das rechtliche Gehör verleiht dem Gesuchsteller keinen Anspruch auf Einsicht in die Budgets anderer unterstützter Organisationen.

- Die zurückhaltende Überprüfung der angefochtenen Verfügung durch den Bundesrat ergibt, dass die bloss teilweise Zusprache der ersuchten Beitragserhöhung mit der fehlenden Besitzstandsgarantie, der Rechtsgleichheit, dem Subsidiaritätsprinzip und der einschlägigen Verwaltungsverordnung vereinbar ist.

Encouragement des organisations culturelles.

- Recevabilité du recours au Conseil fédéral contre une décision du DFI concernant une subvention annuelle qui ne fait pas l'objet d'un droit et qui est versée à une organisation sans base légale formelle, mais en vertu de la compétence constitutionnelle non écrite de la Confédération en matière culturelle et d'un arrêté budgétaire des Chambres fédérales ainsi que conformément à une ordonnance administrative; la fondation «Pro Helvetia» est compétente uniquement en matière de projets individuels.

- Le droit d'être entendu ne confère pas au requérant celui de consulter les budgets d'autres organisations bénéficiant d'un encouragement.

- L'examen auquel le Conseil fédéral procède avec retenue montre qu'en allouant seulement une partie de l'augmentation de subvention sollicitée, la décision attaquée est compatible avec l'absence de droits acquis, l'égalité devant la loi, le principe de subsidiarité et l'ordonnance administrative applicable en l'espèce.

Incoraggiamento delle organizzazioni culturali.

- Ammissibilità del ricorso al Consiglio federale contro una decisione del DFI in merito a un sussidio annuo al quale non vi è alcun diritto e che è versato a un'organizzazione senza base formale legale, ma sul fondamento di una competenza federale costituzionale non scritta nell'ambito culturale nonché di un decreto sul preventivo delle Camere federali e di un'ordinanza amministrativa; la fondazione «Pro Helvetia» è competente soltanto per progetti singoli.

- Il diritto di essere sentito non dà al richiedente il diritto di consultare i preventivi di altre organizzazioni sussidiate.

- Dall'esame prudente del Consiglio federale in merito alla decisione impugnata risulta che la concessione soltanto parziale dell'aumento del sussidio richiesto è compatibile con la mancanza del diritto acquisito, l'uguaglianza dei diritti, il principio del carattere sussidiario e l'ordinanza amministrativa applicabile.

I

A. Am 29. März 1989 stellte die Schweizerische Kleintheatervereinigung (KTV) dem Bundesamt für Kultur (BAK) das Gesuch, ihr für das Jahr 1989 einen finanziellen Beitrag von Fr. 77 000.- zu gewähren. Sie legte dem Gesuch den Jahresbericht des Präsidenten für das Jahr 1988, ihr Budget für das Jahr 1989 sowie die Jahresrechnung 1988 bei. Sie verwies auf ihren gesteigerten Finanzbedarf und ihren Eigenfinanzierungsanteil von ungefähr 60%. Mit Brief vom 30. März 1989 bat das BAK um stichwortartige Angaben zum Tätigkeitsprogramm für das Jahr 1989. Die KTV teilte dem BAK am 13. April 1989 mit, 1989 würden zwei Künstlerbörsen durchgeführt; dazu kämen als Routinearbeiten noch die Führung des Sekretariats in Biel, die Herausgabe des Bulletins und die Betreuung des Austauschprogramms der Stiftung Pro Helvetia (im folgenden Pro Helvetia). Daneben stünden auch neue Aufgaben an, über welche die Generalversammlung in Yverdon befinden werde. Schliesslich sollten die Kontakte zu ausländischen Verbänden intensiviert und der Computer endgültig eingerichtet werden.

B. Mit Verfügung vom 10. Mai 1989 sprach das EDI der KTV für die Beitragsperiode vom 1. Januar 1989 bis zum 31. Dezember 1989 eine Jahressubvention von Fr. 65 000.- zu. Das BAK eröffnete der KTV den Entscheid des EDI am 22. Mai 1989. Es erklärte, die Zumessung der Jahressubvention sei unter Wahrung des Besitzstandes im Rahmen des vom Parlament bewilligten Kredites erfolgt. Die verfügbaren Mittel liessen leider nur eine beschränkte Erhöhung der Beiträge zu, so dass den Beitragsgesuchen ausnahmslos nicht in vollem Umfang habe entsprochen werden können.

C. Gegen den Entscheid des EDI vom 10. Mai 1989 hat die KTV am 14. Juni 1989 Verwaltungsbeschwerde eingereicht...

... Sie macht eine Verletzung der Richtlinien des EDI über die Verwendung des Kredits zur Unterstützung kultureller Organisationen (BBl 1988 I 812 f., im folgenden «Richtlinien») geltend. Sie vergleicht den ihr zugesprochenen Beitrag mit den Unterstützungen, die anderen Organisationen, insbesondere der Vereinigung Theaterschaffender der Schweiz (VTS), gewährt worden sind. Keine andere schweizerische Organisation des freien Theaterbetriebs könne vergleichbare Leistungen vorweisen. Die Ausschüttungspraxis des BAK wird generell gerügt und eine Missachtung des Gebots der Gleichbehandlung geltend gemacht. Die Bevorzugung der kulturpolitischen Aktivitäten anderer Organisationen sei ungerechtfertigt. Die Vereine, die hohe Eigenleistungen erbrächten und nur massvolle Forderungen stellten, dürften nicht benachteiligt werden. Das BAK habe zudem zu Unrecht eine ihr von der Pro Helvetia ausgerichtete Entschädigung als Kredit aufgefasst. Wenn man diesen schon in Rechnung stellen wolle, dann müsse er auf alle Organisationen aufgeteilt werden, die vom Austauschprogramm der Pro Helvetia, das die KTV bloss verwalte, profitierten; dazu gehöre auch die VTS. Schliesslich befürchtet die KTV eine Präjudizierung späterer Beitragsgesuche, weil diese offenbar an den 1989 ausgesprochenen Beiträgen gemessen werden sollen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wird gerügt, dass keine Einsicht in die Gesuchsunterlagen anderer Organisationen gewährt wurde.

...

II

1. Als Rechtsgrundlage des angefochtenen Entscheides beruft sich das EDI auf eine ungeschriebene verfassungsrechtliche Bundeskompetenz im Bereich der Kulturförderung, einen Kreditbeschluss der Eidgenössischen Räte und die von ihm erlassenen Richtlinien vom 4. Dezember 1987.

1.1. Der Bundesrat hat die stillschweigende Kulturkompetenz des Bundes in mehreren Botschaften begründet (z. B. BBl 1965 I 1448; BBl 1980 II 149; BBl 1983 II 698; BBl 1984 II 530; BBl 1987 I 977). Diese Kulturkompetenz beschränkt sich allerdings auf Bereiche von nationalem Interesse, in welchen die Kantone entweder nicht zuständig sein können oder in welchen sie überfordert wären. Zudem kann diese Kompetenz nur im Bereich der Leistungsverwaltung in Anspruch genommen werden.

1.2. Der Bund hat von jeher in verschiedensten Bereichen Kulturförderung betrieben (vgl. Zusammenstellung in VPB 50.47).

Diese oblag bis 1965 im Bereich der Unterstützung kultureller Organisationen dem EDI (mit Vollmachtenbeschluss vom 20. Oktober 1939 wurde die Arbeitsgemeinschaft «Pro Helvetia» errichtet, welche durch die mit Bundesbeschluss vom 28. September 1949 geschaffene Stiftung «Pro Helvetia» abgelöst wurde [AS 1949 II 1347 ff.; BBl 1948 II 965 ff.]).

Aufgrund des an die Stelle des erwähnten BB getretenen BG vom 17. Dezember 1965 betreffend die Stiftung «Pro Helvetia» (SR 447.1) übernahm diese die Förderung kultureller Organisationen. Dazu erliess der Stiftungsrat der Stiftung «Pro Helvetia» am 19. März 1982 ein Reglement über die Beiträge der Stiftung, welches vom Bundesrat am 11. August 1982 genehmigt wurde (AS 1982 1568). Dieses Reglement erwähnte ausdrücklich die Gewährung wiederkehrender Beiträge an kulturelle Organisationen als eine Form der Kulturförderung (im neuen R vom 8. Dezember 1988 über Beiträge der Stiftung Pro Helvetia, Beitragsreglement [SR 447.12], fehlt eine entsprechende Bestimmung, da diese Art der Kulturförderung inzwischen an das BAK abgetreten wurde, vgl. BBl 1987 I 933).

Aufgrund der beschlossenen Aufgabenteilung zwischen der Stiftung «Pro Helvetia» und dem BAK liegt die Zuständigkeit zur Unterstützung kultureller Organisationen nun bei letzterem.

1.3. Im Grundsatzentscheid Wäffler und Consorten gegen den Kanton Basel-Stadt (BGE 103 Ia 369 ff.) hat das BGer festgehalten, dass das Legalitätsprinzip grundsätzlich auch im Bereich der Leistungsverwaltung Anwendung findet. In einem Entscheid vom 22. Januar 1988 (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1990 27 ff.) hatte es nun einen typischen Fall aus dem Bereich der Leistungsverwaltung zu beurteilen. Es bestätigte dabei, mit gewissen Einschränkungen gelte der verfassungsmässige Grundsatz der Gesetzmässigkeit auch im Bereich der Leistungsverwaltung. Stufe und Bestimmtheitsgrad hingen aber von der Art der Materie ab. Bei regelmässig wiederkehrenden staatlichen Leistungen bedürfe es für den sachgerechten und rechtsstaatlich befriedigenden Einsatz der Mittel meist einer spezialgesetzlichen Normierung, welche Voraussetzungen und Zweck dieser Leistungen detailliert umschreibe; dies gelte insbesondere auch für Subventionen. Im konkreten Fall erklärte das BGer die Ausrichtung einer Subvention ohne formelle gesetzliche Grundlage aber für zulässig. Paul Richli (Subventionen ohne gesetzliche Grundlage?, recht 1990, 60) möchte diesen Entscheid allerdings nicht als Grundsatzentscheid gegen die Geltung des Legalitätsprinzips für Einzelbeiträge deuten; diese Einschränkung gelte insbesondere dort, wo ein Finanzreferendum fehle.

1.4. In den erwähnten Richtlinien werden Voraussetzungen und Zweck der zu gewährenden Subventionen umschrieben. Das EDI umschreibt mit ihnen zudem in generell-abstrakter Weise, wie das BAK das ihm zustehende Ermessen ausüben soll; sie gewährleisten so in Verbindung mit dem zur Verfügung stehenden Rechtsschutz (vgl. unten Ziff. 2) die Durchsetzung des Gebotes der Gleichbehandlung bei der Verteilung des zur Verfügung stehenden Kredites durch das BAK.

Die Richtlinien stellen eine Verwaltungsverordnung dar (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 290 f.; Imboden Max / Rhinow René A., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel/Stuttgart 1976, 5. Aufl., Nr. 9), nicht aber einen rechtsetzenden Erlass im Sinne von Art. 1 Bst. d des BG vom 21. März 1986 über die Gesetzessammlungen und das Bundesblatt (Publikationsgesetz [PublG], SR 170.512) dar. Sie sind jedoch aufgrund von Art. 14 Abs. 2 PublG im Bundesblatt publiziert worden (BBl 1988 I 812 f.). Das EDI ist im übrigen bereits mehrmals in gleicher Weise vorgegangen (vgl. neuestens BBl 1990 II 1536 ff., Richtlinien für die Verwendung des Kredites zur Förderung der Kinder- und Jugendliteratur). In seiner Botschaft vom 15. Dezember 1986 zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen hat der Bundesrat festgehalten, dass das Legalitätsprinzip einer Reihe von Ausnahmen unterliege. Der Verzicht auf die Verankerung des Legalitätsprinzips werde aber nicht dazu benützt, Finanzhilfen ohne gesetzliche Grundlage zu gewähren, es sei denn, dafür bestünden rechtlich stichhaltige Argumente (BBl 1987 I 407). Letzteres darf hier mit Fug bejaht werden. Da im Bereich der Unterstützung kultureller Organisationen durch Gewährung von Jahresbeiträgen Privaten keine Verpflichtungen auferlegt werden und letzteren auch kein Anspruch auf einen Beitrag zusteht, genügt ein interner Erlass (vgl. Moor Pierre, Droit administratif I, Bern 1988, 230 f.). Auf die Zusprechung von Beiträgen an kulturelle Organisationen besteht gemäss Bundesrecht kein Anspruch. Die Verwaltungsbehörde verfügt hier bei der Zusprechung der Subventionen über einen Ermessensspielraum. Diesbezüglich gilt für die Unterstützung kultureller Organisationen durch das BAK nichts anderes als seinerzeit für deren Unterstützung durch die Stiftung Pro Helvetia, von welcher das BAK diesen Bereich der Kulturförderung übernommen hat (vgl. BBl 1980 II 145, in Verbindung mit BBl 1987 I 933). Der Anspruch auf die Ausrichtung des Beitrages wird erst mit der individuell-konkreten Verfügung der Verwaltungsbehörde begründet (vgl. Imboden/Rhinow, a. a. O., Nr. 155 B IIIc sowie Rhinow René A., Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung, Diss. Basel/Stuttgart 1971, S. 176).

1.5. Der Rechtsschutz der Gesuchsteller ist gewährleistet (vgl. unten, Ziff. 2).

1.6. Obwohl am 28. September 1986 sowohl die Kulturinitiative wie auch der Gegenvorschlag von Volk und Ständen verworfen wurden und sich bloss insgesamt eine Mehrheit der Urnengänger für eine kulturpolitische Verfassungskompetenz des Bundes ausgesprochen haben, kann doch davon ausgegangen werden, dass der hier in Frage stehende Bereich der Kulturförderung unbestritten ist. Dies zeigt sich auch bei den jeweiligen Kreditbeschlüssen der Eidgenössischen Räte. Auch wenn die Kreditbeschlüsse nicht dem Referendum unterliegen, darf daher die demokratische Legitimation des Kreditbeschlusses des Parlaments bejaht werden.

1.7. Die Richtlinien, wie auch die ungeschriebene verfassungsmässige Bundeskompetenz im Kulturbereich und der

Budgetbeschluss der Eidgenössischen Räte, stehen in keinerlei Widerspruch zu geltendem Recht. Das Recht bleibt daher auch hier der Bezugspunkt der staatlichen Funktionsausübung (Koller Heinrich, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, Basel/ Frankfurt a. M. 1983, S. 37).

1.8. Schliesslich ist zu beachten, dass aufgrund des Kreditbeschlusses der Eidgenössischen Räte tatsächlich Subventionen ausgerichtet worden sind. Der Beschwerdeführer stellt die gesetzliche Grundlage der Richtlinien nicht in Frage; er rügt bloss eine fehlerhafte Anwendung der Richtlinien. Schliesslich ist darauf zu achten, dass die vom Bundesrat von Amtes wegen zu beantwortende Frage nach der gesetzlichen Grundlage des Entscheides für den Beschwerdeführer nicht zur Folge haben darf, dass die Zulässigkeit des Rechtsmittels und damit ein Rechtsschutz überhaupt in Frage gestellt wird (vgl. Richli Paul, Legalitätsprinzip und Finanzhilfen, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins [ZbJV] 1984, 321 f.).

2. Der angefochtene Entscheid betrifft einen Beitrag, auf den das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt (vgl. oben 1.4). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher ausgeschlossen (Art. 99 Bst. h OG). Da es sich hier nicht um Einzelförderungen (Projektbeiträge oder Werkbeiträge) handelt, welche in den Zuständigkeitsbereich der Stiftung «Pro Helvetia» fallen, ist auch kein Rekurs an die Eidgenössische Rekurskommission für die Stiftung «Pro Helvetia» möglich.

2.1. Aufgrund von Art. 72 Bst. a und 74 Bst. a VwVG können Entscheide des EDI mit Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat weitergezogen werden. Dies wird in Art. 5 Abs. 4 und Art. 6 der Richtlinien bestätigt.

...

2.4. Der Bundesrat überprüft die angefochtene Verfügung gemäss Art. 49 VwVG grundsätzlich in vollem Umfang, doch übt er namentlich dann Zurückhaltung, wenn er Fachfragen zu beurteilen hat, die bei der Vorinstanz von Experten beurteilt worden sind, die über bessere Sachkenntnis verfügen (BGE 115 Ib 135; ZBI 89 [1988] 273 ff.). Bei der spezifischen Würdigung eines Einzelfalles, welchen die Vorinstanz aufgrund ihrer besonderen Sachkenntnis und ihrer eigenen Anschauung besser kennt, ist es gerechtfertigt, dass sich der Bundesrat bei der Überprüfung Zurückhaltung auferlegt.

...

3. Durch die Weigerung des BAK, der Beschwerdeführerin Einsicht in die Budgets anderer unterstützter Organisationen zu gewähren, ist ihr Anspruch auf rechtliches Gehör nicht verletzt worden (Imboden/Rhinow, a. a. O., Nr. 83). Bei diesen Budgets handelt es sich nicht um Tatsachen, auf welche zum Nachteil der Beschwerdeführerin bei der Beurteilung ihres Beitragsgesuchs abgestellt worden ist. Die anderen Budgets bildeten Gegenstand anderer Gesuchsverfahren, die hier nicht zu überprüfen sind.

Es braucht daher nicht noch abgeklärt zu werden, ob auch ein überwiegendes privates Interesse der anderen Verbände einer Einsichtnahme in deren Budgets entgegengestanden hätte (Art. 27 Abs. 1 Bst. b VwVG; VPB 51.32).

4. Im Bereich der Unterstützung kultureller Organisationen durch Gewährung von Finanzhilfen besteht kein gesetzlicher Anspruch auf einen Beitrag durch das BAK (vgl. oben Ziff. 1.4). Wenn die verfügbaren Mittel beschränkt sind, können Beiträge auch verweigert werden, wenn an und für sich die Voraussetzungen für deren Gewährung erfüllt sind (VPB 42.20, S. 88 ff.; VPB 43.40, S. 185 f.).

Die Folge ist, dass ein einmal gesprochener Beitrag gekürzt (vgl. BBI 1980 II 123), ja ein Beitrag sogar ganz verweigert werden kann. Eine Besitzstandsgarantie besteht demnach nicht, auch wenn das BAK in der Praxis bemüht ist, den einer Organisation im Vorjahr zugesprochenen Betrag nicht zu unterschreiten.

Für das Jahr 1988 stand dem BAK für die Förderung kultureller Organisationen ein Betrag von Fr. 4 000 000.- zur Verfügung; 1989 waren es Fr. 4 840 000.-, was eine Steigerung von 21% bedeutet.

4.1. Die Richtlinien stellen eine Verwaltungsverordnung dar (oben, Ziff. 1.4). Verwaltungsverordnungen gewähren an sich keinen Anspruch auf öffentlich-rechtliche Zuwendungen seitens des Bundes. Sie sind jedoch verbindlich, wenn sie allgemein befolgt werden und die Nichtbefolgung im Einzelfall eine Rechtsungleichheit darstellen würde. Diese Voraussetzungen treffen bei den im Bundesblatt publizierten Richtlinien zu, weshalb ihre Einhaltung näher zu überprüfen ist. Zu beachten ist allerdings die oben (Ziff. 4) gemachte Einschränkung.

4.2. Die der VTS gewährte Jahressubvention ist hier nicht zu beurteilen. Zu prüfen ist jedoch, ob durch die Nichtzusprechung der geforderten Jahressubvention von Fr. 77 000.- das Gebot der Gleichbehandlung verletzt worden ist. Nach schweizerischer Rechtsauffassung besteht nämlich unter bestimmten Voraussetzungen ein Recht auf Gleichbehandlung im Unrecht. Dies setzt aber nicht nur eine gesetzwidrige Praxis der Behörde voraus, sondern auch deren mangelnde Bereitschaft, die gesetzwidrige Praxis aufzugeben. In diesem Falle geht das Recht auf Gleichbehandlung dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit vor (BGE 112 Ib 387, BGE 110 II 400 E. 2, BGE 108 Ib 214; Haefliger Arthur, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 73). Diese Voraussetzungen sind hier offensichtlich nicht erfüllt; zudem ist das Gebot der Gleichbehandlung nicht verletzt worden (vgl. unten Ziff. 5.5.4).

5. Das BAK prüft die Beitragsgesuche und stellt dem Departement Antrag (Art. 5 Abs. 3 der Richtlinien). Das Departement entscheidet über die Zusprechung der Beiträge (Art. 5 Abs. 4 der Richtlinien).

5.1. Die Finanzhilfe erfolgt in der Form einer Jahrespauschale und ist für die Vorbereitung und Durchführung der regelmässigen statutarischen beziehungsweise ordentlichen Geschäftstätigkeit der Organisation bestimmt (Art. 3 Abs. 1 der Richtlinien). Selbständige Projekte, das heisst Vorhaben, welche anstelle oder in Ergänzung der regelmässigen Tätigkeiten ausgeübt werden, können nicht unterstützt werden (Art. 3 Abs. 2 der Richtlinien).

Die Höhe der Finanzhilfe bemisst sich gemäss Art. 4 der Richtlinien

- a) nach der Art und Bedeutung der Tätigkeit;
- b) nach der Struktur und Grösse der Organisation und
- c) nach den zumutbaren Eigenleistungen und Beiträgen Dritter.

5.2. Das BAK sieht in der Aufzählung eine hierarchische Gliederung. Dieser Auffassung ist grundsätzlich beizupflichten. Im Bereich der Kulturförderung durch den Bund kommt dem Subsidiaritätsprinzip zentrale Bedeutung zu (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25. Februar 1987 über die Finanzhilfen an die Stiftung Pro Helvetia in den Jahren 1988-1991, BBl 1987 I 952). Dies ist bei der Auslegung der Richtlinien zu berücksichtigen. Das erste der oben erwähnten Kriterien ist im Hinblick auf die Zielsetzung der Unterstützung (Kulturförderung) von zentraler Bedeutung. Das zweite Kriterium erfolgt im Hinblick auf die Art der Unterstützung; mit den Jahrespauschalen sollen die Vorbereitung und Durchführung der ordentlichen Geschäftstätigkeit unterstützt werden. Demgegenüber bildet das dritte Kriterium bloss ein durch das Subsidiaritätsprinzip begründetes Korrektiv der beiden Hauptkriterien. Ungenügende Eigenleistungen führen demnach, sofern mehr Eigenleistungen zumutbar wären, zu Beitragskürzungen oder gar zur Beitragsverweigerung. Bei namhaften Zuschüssen Dritter gilt Entsprechendes, wobei indes Zurückhaltung zu üben ist. Die grosse Akzeptanz einer Organisation, welche ein grosses Spendenvolumen bewirkt, sollte nicht zur völligen Beitragsverweigerung führen. Eine solche Praxis könnte die Unterstützung der Verwaltungstätigkeit der Organisationen durch Private gefährden. Letztere könnten ihre Unterstützung der Organisation in diesem Bereich mit dem Argument aufgeben, man wolle die Chancen der Organisation auf Erhalt eines Bundesbeitrages nicht gefährden; die Gelder würden sinnvoller in Einzelprojekte gesteckt. So würde der Sinn der Aufgabenteilung zwischen Pro Helvetia und dem BAK (BBl 1987 I 973 f.) in Frage gestellt.

5.3. Das BAK geht zu Recht davon aus, dass auch den erstmalig ein Gesuch stellenden Organisationen ein Unterstützungsbeitrag geleistet werden kann (vgl. BBl 1983 II 696 f.). Werden solche Gesuche als gerechtfertigt betrachtet, so bedingt dies bei gleichbleibendem Kredit eine Kürzung von Beiträgen anderer Organisationen. Eine Besitzstandsgarantie besteht nicht. Richtig ist, dass das Interesse einer Organisation, von einer gewissen Beständigkeit der Jahressubventionen des BAK ausgehen zu können, ein Argument darstellt, dem womöglich Rechnung zu tragen ist. Es ist indes im Einzelfall mit jenem einer neuen Organisation auf rechtsgleiche Behandlung (vgl. BBl 1983 II 697) abzuwägen.

Da ein Teil der Erhöhung des Kredits für neue Gesuche verwendet wurde, stand dem BAK nur noch ein beschränkter Betrag für die Erhöhung der Beiträge bisheriger Gesuchsteller zur Verfügung.

Die Beschwerdeführerin, welche ein Gesuch um Zusprechung von Fr. 77 000.- eingereicht hat, hat 1989 mit Fr. 65 000.- einen Betrag zugesprochen erhalten, der Fr. 5 000.- über jenem von 1988 liegt. Es liegt daher keine Beitragskürzung, sondern eine Beitragserhöhung vor. Diese beträgt 8 1/3%. Die Rüge der Beitragskürzung ist daher unbegründet.

5.4. Die von der Beschwerdeführerin erbrachten Eigenleistungen sind zu würdigen; sie dürfen jedenfalls nicht zu einer tieferen Festsetzung der Jahressubvention führen. Bloss ungenügende Eigenleistungen führen zu Beitragskürzungen. Die zweckgebundene Entschädigung, welche die Beschwerdeführerin von Pro Helvetia für ihre Aufgaben im Bereich des Austauschprogramms der Pro Helvetia erhält, rechtfertigt dagegen als Beitrag Dritter einen beschränkten Abzug. Dies ergibt sich auch aus dem Subsidiaritätsprinzip, das im Bereich der Kulturförderung durch den Bund zentrale Bedeutung aufweist (vgl. oben, Ziff. 5.2). Aus dem angefochtenen Entscheid ist allerdings nicht ersichtlich, wie stark sich die einzelnen Kriterien der Bemessung des Beitrages zahlenmässig ausgewirkt haben und ob berücksichtigt worden ist, dass die der KTV von der Pro Helvetia für das Jahr 1990 gewährte Entschädigung von Fr. 30 000.- eine Tätigkeit betraf, welche die KTV hauptsächlich im Interesse Dritter ausübte. Das EDI hat erklärt, dieser Beitrag sei nur insoweit berücksichtigt worden, als mit ihm gewisse Fixkosten der KTV, welche dieser bei der Wahrnehmung der statutarischen Tätigkeit anfielen, mitgetragen würden. Damit ist gesagt, dass keine volle Anrechnung dieses Beitrages erfolgt ist. Im übrigen könnte die Frage ohnehin offen bleiben, insofern der Entscheid des EDI insgesamt vor den Richtlinien standhält.

5.5. Es ist daher zu prüfen, ob der Entscheid des EDI die Kriterien der Bemessung der Beitragshöhe insgesamt beachtet (Art. 4 Abs. 1 Bst. a bis c der Richtlinien).

5.5.1. Das EDI hält fest, die Beiträge dürften nicht nach dem Giesskannen-Prinzip verteilt werden. Die Richtlinien tragen diesem Prinzip in verschiedener Weise Rechnung. Einerseits wird auf die Art und Bedeutung der Tätigkeit abgestellt, andererseits sind die zumutbaren Eigenleistungen und die Beiträge Dritter mitzubersichtigen.

5.5.2. Das Setzen von Schwerpunkten in der Kulturförderung durch Gewährung von Jahrespauschalen an kulturelle Organisationen lässt sich ebenfalls aus der Zielsetzung der Unterstützung (Kulturförderung) und dem Kriterium «Art und Bedeutung der Tätigkeit» ableiten. Das gleiche gilt, wenn auch in geringerer Masse, für die Berücksichtigung kulturpolitischer Gesichtspunkte.

5.5.3. Aus Art. 3 Abs. 1 der Richtlinien kann entnommen werden, dass dem Gesichtspunkt der Professionalität eine besondere Bedeutung zukommt. Die Beiträge sind ja für die Vorbereitung und Durchführung der regelmässigen statutarischen beziehungsweise ordentlichen Geschäftstätigkeit bestimmt. Eine vollprofessionell organisierte Vereinigung weist einen grösseren Geldbedarf auf. Dies ist mitzubersichtigen, sofern die vollprofessionelle Organisation sachlich begründet ist.

5.5.4. Wenn das BAK davon ausgeht, die Strukturen der VTS und der Beschwerdeführerin seien unterschiedlich, so liegt darin keine fehlerhafte Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes; die Unterschiede sind offenkundig. Sie rechtfertigen eine unterschiedliche Beitragsgewährung (Häfliger, a. a. O., S. 58).

5.5.5. Dem gesteigerten Finanzbedarf ist durch die Erhöhung der Unterstützung Rechnung getragen, obwohl nicht ohne weiteres mit einer Beitragserhöhung gerechnet werden durfte. Dass anderen Organisationen gegenüber dem Vorjahr im Verhältnis mehr zugesprochen wurde, wird von der Vorinstanz sachlich begründet. Zudem machten diese auch einen höheren Finanzbedarf geltend, welcher vom BAK als ausgewiesen erachtet wurde. Diese Feststellung der Fachinstanz wird durch die Beschwerdeführerin nicht glaubwürdig in Frage gestellt.

Geht man davon aus, dass der Bundesrat den angefochtenen Entscheid nur beschränkt überprüft (oben, Ziff. 2.3), und stellt man in Rechnung, dass der Beschwerdeführerin ein grösserer Beitrag als in der Vorjahresperiode zugesprochen wurde und den Beiträgen pro 1989 ein besonderer präjudizieller Charakter abgeht, so liegt der Entscheid des EDI im Rahmen der Richtlinien. Von Willkür kann nicht gesprochen werden. Auch eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes liegt nicht vor, da wesentliche Unterschiede zwischen der Beschwerdeführerin und den anderen Organisationen, insbesondere der VTS, bestehen. Der angefochtene Entscheid enthält zwar eine Lücke, insoweit nicht ersichtlich ist, wie sich der Beitrag der Pro Helvetia zahlenmässig

auf die Festsetzung des Beitrages ausgewirkt hat. Insgesamt ist aber die Bemessung des Beitrages an die Beschwerdeführerin sorgfältig und mit sachgerechten Erwägungen vorgenommen worden.

6. Der Entscheid des EDI verletzt daher kein Bundesrecht; er beruht auch nicht auf einer fehlerhaften Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes. Die Beschwerde ist daher abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

Dokumente des Bundesrates