



Abteilung II
B-2711/2017

Urteil vom 13. März 2018

Besetzung

Richter David Aschmann (Vorsitz),
Richter Jean-Luc Baechler,
Richterin Eva Schneeberger,
Gerichtsschreiber Matthias Amann.

Parteien

Quaternio Verlag Luzern AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Kultur BAK,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verlagsförderung; Verfügung vom 31. März 2017.

Sachverhalt:**A.**

Am 25. März 2016 stellte die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz ein Gesuch um Gewährung eines Strukturbeitrags aus dem Kredit zur Verlagsförderung 2016 - 2020. Mit Schreiben vom 26. September 2016 teilte die Vorinstanz die Abweisung des Gesuchs mit.

Die Beschwerdeführerin verlangte mit Schreiben vom 25. Oktober 2016 eine beschwerdefähige Verfügung. In der Folge wies die Vorinstanz mit Verfügung vom 31. März 2017 das Gesuch um Gewährung eines Strukturbeitrags aus dem Kredit zur Verlagsförderung vom 25. März 2016 kostenfällig ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen geltend gemacht, bei der Gesuchstellerin handle es sich um einen nicht förderbaren Fachverlag.

B.

B.a Gegen diese Verfügung der Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin am 11. Mai 2017 Beschwerde eingereicht, mit den folgenden Anträgen:

- „1. Die Verfügung des Bundesamtes für Kultur (BAK) vom 31.03.2017 sei aufzuheben.
2. Das Gesuch der Quaternio Verlag Luzern AG vom 25.03.2016 sei zur Neuurteilung an das BAK zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des BAK.“

Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, die Vorinstanz sei zu Unrecht von einem nicht förderbaren Fachverlag ausgegangen (Beschwerde, lit. C).

B.b Mit Vernehmlassung vom 21. August 2017 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, eventualiter deren Rückweisung zur Neuurteilung. Sie hält an ihrer Auffassung fest, wonach der Publikationskatalog der Gesuchstellerin sich auf Fachbücher beschränke, weshalb die Fördervoraussetzungen nicht erfüllt seien.

Auf weitere Vorbringen der Parteien wird im Rahmen nachstehender Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Verfügung des Bundesamts für Kultur vom 31. März 2017. Ein Beschwerdeobjekt im Sinne von Art. 31 VGG in Verbindung mit Art. 33 Bst. d VGG ist damit gegeben; eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin hat vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt; überdies kann sie sich auf ein schützenswertes Interesse an einer korrekten Beurteilung ihres Gesuchs berufen. Insofern diese Beurteilung einen Einfluss haben kann auf allfällige künftige Fördergesuche der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerde, lit. A., Rz 2), ist die Aktualität dieses Interesses ohne weiteres zu bejahen, unbeschadet der Frage, wie im Falle einer Gutheissung des Gesuchs die Finanzierung zu erfolgen hätte. Die Beschwerdelegitimation ist damit gegeben (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann gemäss Art. 49 VwVG grundsätzlich gerügt werden, die angefochtene Verfügung verletze Bundesrecht (Bst. a), beruhe auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Bst. b) oder sei unangemessen (Bst. c). Nach Art. 26 Abs. 2 des Kulturförderungsgesetzes vom 11. Dezember 2009 (SR 442.1) ist die Rüge der Unangemessenheit in einem gestützt darauf erhobenen Beschwerdeverfahren allerdings unzulässig; das Bundesverwaltungsgericht urteilt daher vorliegend nicht mit voller Kognition.

Bundesrecht ist im Sinne von Art. 49 Bst. a VwVG verletzt bei Anwendung ungültigen oder falschen Rechts sowie bei unrichtiger Rechtsanwendung, wozu Auslegungs- und Subsumtionsfehler zählen sowie qualifizierte Ermessensfehler (statt vieler: ZIBUNG/HOFSTETTER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2016, Art. 49 VwVG N 7 ff., 24 ff., m.w.H.). Die unrichtige oder unvollständige Ermittlung des Sachverhalts im Sinne von Art. 49 Bst. b VwVG umfasst sowohl den Ermittlungsvorgang als auch das Beweisergebnis (ZIBUNG/HOFSTETTER, a.a.O., Art. 49 VwVG N 36 ff., m.w.H.). Unangemessenheit im Sinne von Art. 49 Bst. c VwVG liegt vor, wenn die Behörde von dem ihr zustehenden Ermessen unsachgemäss Gebrauch macht, ohne

dass ein qualifizierter Ermessensfehler vorliegt (ZIBUNG/HOFSTETTER, a.a.O., Art. 49 VwVG N 24 ff., m.w.H.). Im Übrigen gesteht die Rechtsmittelbehörde bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie in Bezug auf technische Fragen der Vorinstanz praxisgemäss einen gewissen Beurteilungsspielraum zu (BGE 121 II 384; BVGer, B-517/2008, 30. Juni 2009, E. 5.2; kritisch: ZIBUNG/HOFSTETTER, a.a.O., Art. 49 VwVG N 21 ff.).

3.

3.1 Nach Art. 15 Kulturförderungsgesetz kann der Bund Massnahmen treffen, die der Förderung des Lesens und der Literatur dienen. Gestützt auf Art. 28 Abs. 1 Kulturförderungsgesetz hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) am 25. November 2015 eine Verordnung über das Förderungskonzept 2016 - 2020 zur Verlagsförderung erlassen (Förderungsverordnung, SR 442.129). Die Ausrichtung von Strukturbeiträgen oder Förderprämien sind an verschiedene positive und negative Voraussetzungen geknüpft (Art. 3 Förderungsverordnung). Sind die Fördervoraussetzungen erfüllt, wird die Finanzhilfe nach sprachregional gewichteten Förderkriterien bemessen, gestützt auf den Umsatz und die Reputation des förderbaren Verlags, wobei nur Publikationen berücksichtigt werden, welche eine kulturelle Orientierung aufweisen (Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 Förderungsverordnung). Hierzu sind insbesondere Belletristik (Prosa, Lyrik, Drama), Sachbücher, Comics, Kinder- und Jugendbücher sowie Kunstbücher zu zählen; massgebend sind der Publikationskatalog (unabhängig vom Publikationsmedium) sowie die übrigen Verlagsaktivitäten (Art. 4 Abs. 1 Bst. b Förderungsverordnung). Mangels kultureller Orientierung keine Berücksichtigung finden Schulbücher, Fachbücher, Notenbücher, Kartenwerke, Periodika sowie Lexika und andere Bücher, die nur Zusammenstellungen von Informationen enthalten (Art. 4 Abs. 2 Förderungsverordnung). Es wird denjenigen Gesuchen der Vorrang eingeräumt, welche die Förderkriterien in einer Gesamtbetrachtung am besten erfüllen (Art. 7 Abs. 2 Förderungsverordnung). Im Übrigen besteht kein Anspruch auf Unterstützung (Art. 2 Abs. 2 Förderungsverordnung).

3.2 Zu unterscheiden ist nach dem Gesagten zwischen Fördervoraussetzungen im Sinne von Art. 3 Förderungsverordnung einerseits sowie Förderkriterien im Sinne von Art. 4 Förderungsverordnung andererseits. Ein Verlag, der die Fördervoraussetzungen erfüllt, dessen Publikationskatalog jedoch nur zu einem geringen Teil eine kulturelle Orientierung aufweist, ist grundsätzlich – wenn auch ohne Rechtsanspruch – proportional zu seinem Umsatz aus dem kulturell orientierten Verlagsprogramm förderbar. Aller-

dings hat ein solcher Verlag unter Umständen aufgrund des Vorrangprinzips nach Art. 7 Abs. 2 Förderungsverordnung im Rahmen einer Gesamtbetrachtung nach Art. 4 Förderungsverordnung gegenüber anderen Verlagen das Nachsehen.

3.3 Zur Bestimmung der kulturellen Orientierung eines Verlagsprogramms im Rahmen der Förderkriterien bedeutsam ist die Unterscheidung zwischen dem Begriff des förderbaren *Sachbuchs* im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. b Förderungsverordnung und dem Begriff des nicht förderbaren *Fachbuchs* im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Förderungsverordnung. Unter einem Sachbuch wird im Allgemeinen ein Buch über ein bestimmtes Sachgebiet verstanden. Aus der Auflistung in Art. 4 Abs. 1 Bst. b Förderungsverordnung erhellt, dass der Begriff insbesondere in Abgrenzung zur belletristischen Literatur verwendet wird. In diesem Sinne handelt es sich zwar auch beim Fachbuch um Sachliteratur; das Fachbuch richtet sich jedoch primär an ein fachkundiges Publikum. In der Regel wird das Fachbuch (französisch: „livres techniques“; italienisch: „libri tecnici e specialistici“) dabei inhaltlich eine eher begrenzte Thematik in eher technischer Weise – aus theoretischer oder praktischer Warte – behandeln; die Übergänge vom gebildeten zum fachkundigen Publikum wie auch von der bloss systematischen zur wissenschaftlichen Darstellung sind fliessend (wie an den divergierenden Umschreibungen verschiedener von der Vorinstanz zitierter Nachschlagewerke zu den beiden Begriffen deutlich wird: vgl. Vernehmlassung, Ziff. III.B.4 ff.).

3.4 Nach Art. 12 VwVG stellt die Behörde den Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen fest. Die Parteien sind jedoch verpflichtet, in einem Verfahren, das sie durch ihr Begehren eingeleitet haben, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG). Nach Art. 5 Abs. 3 Förderungsverordnung müssen die Gesuchsteller alle notwendigen Angaben in Bezug auf die Förderkriterien machen und belegen, dass die Fördervoraussetzungen erfüllt sind.

4.

4.1 Die Vorinstanz hat die Abweisung des Gesuchs in der angefochtenen Verfügung mit dem Umstand begründet, dass die Beschwerdeführerin Bücher für ein sehr begrenztes Publikum herausgebe, womit es sich um einen Fachverlag handle (angefochtene Verfügung, Rz 3 f.; Vernehmlassung, Ziff. III.B.5). Die Beschwerdeführerin rügt, massgebend sei der Inhalt der verlegten Bücher, nicht die Grösse des Zielpublikums (Beschwerde, lit. C, Rz 1). Das Verlagsprogramm der Beschwerdeführerin umfasse Faksimile-

Editionen mittelalterlicher Werke, zugehörige Kommentarbände, Kunstbücher und Ausstellungskataloge und sei damit unmittelbar auf die Erschließung des literarischen Kulturerbes ausgerichtet; die Veröffentlichungen zielten auf ein breites bibliophiles Publikum (Beschwerde, lit. C, Rz 2 ff.). Dagegen wendet die Vorinstanz im Beschwerdeverfahren ein, die Publikationen der Beschwerdeführerin fokussierten ausschliesslich auf die mittelalterliche Buchmalerei, Kalligraphie und Buchkunst; angesichts der thematischen Beschränkung sei daher von Fachbüchern auszugehen (Vernehmlassung, Ziff. III.B.6).

4.2 Gemäss Angaben im Gesuch vom 25. März 2016 umfasst das Verlagsprogramm der Gesuchstellerin 24 lieferbare Titel (vgl. Vernehmlassungsbeil. 1). In der Beilage zum Gesuch wird die Zahl der lieferbaren Titel für das Jahr 2015 mit 27 angegeben (vgl. Excel-Tabelle auf separatem Datenträger); sämtliche Titel werden von der Gesuchstellerin dem förderbaren Bereich im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. b Förderungsverordnung zugeordnet, mit 3'056 verkauften Exemplaren. Der Referenzerlös (durchschnittlicher Umsatz der letzten vier Jahre in den förderbaren Bereichen) wird mit Fr. 1'720'111.25 beziffert. Zudem hat die Beschwerdeführerin das aktuelle Verlagsprogramm eingereicht. Darin sind insgesamt siebzehn Faksimile-Editionen mittelalterlicher und frühneuzeitlicher Handschriften vorwiegend aus dem Besitz schweizerischer und internationaler Institutionen (Bibliotheken, Museen, Klöster) in limitierter Auflage, bestehend aus Faksimile-Nachdruck sowie Kommentarband, verzeichnet (z.B. Die Apokalypse von Cambrai aus dem 9. Jh.; Der Heilsspiegel aus Kloster Einsiedeln aus dem 15. Jh.), ferner mehrere Kunstbucheditionen mit Faksimile-Bogen zu mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Werken (z.B. Les Très Riches Heures; Kalligraphiebuch der Maria von Burgund [beide aus dem 16. Jh.]) sowie Ausstellungskataloge. Laut dem von der Beschwerdeführerin eingereichten Medienbericht kostet ein Faksimile-Exemplar des Sobieski-Stundenbuchs Fr. 12'800.– (Beschwerdebeil. 7). Bei den Nachdrucken handelt es sich gemäss Angaben der Beschwerdeführerin teilweise um Auftragsarbeiten (vgl. Verlagsprogramm, S. 11; Beschwerdebeil. 8).

4.3 Die Vorinstanz hat die publizierten Titel der Beschwerdeführerin ausnahmslos als Fachbücher qualifiziert (angefochtene Verfügung Rz 4 f.; Vernehmlassung, Ziff. III.B.6 f.). Zutreffend ist, dass die zu den Faksimile-Editionen gehörenden Kommentarbände mit Bildbeschreibungen, Übersetzungen und Hintergrundinformationen sich primär an ein fachkundiges Publikum richten, ferner dass die Nachdrucke der alten Handschriften in

einmaliger, limitierter, handnummerierter Auflage von 280 - 680 Exemplaren herausgegeben werden (vgl. Verlagsprogramm), wobei die tatsächlichen Verkaufszahlen je Edition fast durchwegs im zweistelligen Bereich liegen (vgl. Angaben zum Referenzerlös). Trotz des begrenzten Zielpublikums lässt sich beispielsweise der Nachdruck einer antiquarischen Bilderbibel oder des sogenannten Alexanderromans indes nur schwer unter den Begriff des „Fachbuchs“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Förderungsverordnung zu subsumieren, zumal das Zielpublikum grundsätzlich auch vermögende bibliophile Laien umfasst; auch erscheint es widersprüchlich, den publizierten Titeln eine „kulturelle Orientierung“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. a Förderungsverordnung absprechen zu wollen. Aufgrund der Praxis, bei unbestimmten Rechtsbegriffen nicht „ohne Not“ von der Beurteilung der Vorinstanz abzuweichen, sowie angesichts der Unschärfe der Abgrenzung zwischen förderbarem Sachbuch und nicht förderbarem Fachbuch ist die rechtliche Qualifikation der Vorinstanz in diesem Punkt jedoch nicht zu beanstanden (s.o., E. 2, 3.3).

Hingegen erscheint es nicht haltbar, die von der Beschwerdeführerin herausgegebenen Kunstbucheditionen nicht unter den Begriff der Kunst- oder Sachbücher im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. a Förderungsverordnung zu subsumieren. Die angefochtene Verfügung erweist sich damit in diesem Punkt als offensichtlich unzutreffend, wobei die Vorinstanz sich nicht näher mit dem Verlagsprogramm oder den übrigen von der Beschwerdeführerin eingereichten Belegen auseinandersetzt. Soweit die Verlage der Beschwerdeführerin die Fördervoraussetzungen von Art. 3 Förderungsverordnung erfüllen, sind die von ihnen herausgegebenen Publikationen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. b Förderungsverordnung beim Entscheid über die Finanzhilfe zu berücksichtigen. Ob allenfalls im Rahmen des Vorrangprinzips nach Art. 7 Abs. 2 Förderungsverordnung andere als die in Art. 4 Förderungsverordnung genannten Kriterien – insbesondere die Ziele gemäss Art. 1 und 3 Kulturförderungsgesetz – Berücksichtigung finden können, mag an dieser Stelle offen bleiben. Es wäre daher Sache der Vorinstanz gewesen, den förderbaren Programmanteil der Gesuchstellerin auszuscheiden und zu gewichten sowie in der Folge nach dem Vorrangprinzip zu entscheiden, ob der Gesuchstellerin allenfalls eine beschränkte Finanzhilfe zuzusprechen ist (s.o., E. 3.2). Indem die Vorinstanz die Beschwerdeführerin in willkürlicher Beweiswürdigung umfassend als „Fachverlag“ qualifizierte und in der Folge von der Finanzhilfe gänzlich ausschloss, hat sie den Sachverhalt unvollständig im Sinne von Art. 49 Bst. b

VwVG erhoben sowie das Recht im Sinne von Art. 49 Bst. a VwVG unrichtig angewendet; beides ist im vorliegenden Verfahren einer Überprüfung zugänglich (s.o., E. 2).

Eine Quantifizierung der relevanten Titel und Umsätze ist aufgrund der vorliegenden Akten nicht möglich. Zwar ist die Gesuchstellerin grundsätzlich gehalten, alle notwendigen Angaben in Bezug auf die Förderkriterien zu machen (s.o., E. 3.4); insofern das Gesuchformular jedoch keine entsprechenden Auskünfte verlangt, hätte die Vorinstanz zusätzliche Informationen anfordern oder zumindest eine differenzierte Ermessenseinschätzung vornehmen müssen. Da im Übrigen ein Vergleich mit konkurrierenden Gesuchen im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht möglich ist, ist die Sache gestützt auf Art. 61 VwVG (vgl. WEISSENBERGER/HIRZEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2016, Art. 61 VwVG N 16 f.) in Abweisung des Haupt- sowie in Gutheissung des Eventualantrags der Beschwerde an die Vorinstanz zur neuen Beurteilung zurückzuweisen. Anzumerken bleibt, dass die Förder Voraussetzungen nach Art. 3 Abs. 1 Bst. d bzw. Art. 3 Abs. 2 Bst. g Förderungsverordnung, wonach der Gesuchsteller seine wirtschaftliche Existenz im Wesentlichen auf der unabhängigen Verlagstätigkeit zu gründen hat, gemäss Umsatzangaben der Beschwerdeführerin erfüllt zu sein scheinen (trotz teilweiser Publikation auf Auftragsbasis).

5.

Angesichts dieses Verfahrensausgangs gilt die Beschwerdeführerin als ob-siegend (BGE 132 V 215, 235 E. 6.2). Auf Kostenaufgabe ist zu verzichten (Art. 63 VwVG). Die Beschwerdeführerin hat grundsätzlich Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 Reglement über der Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei (Art. 8 VGKE). Die Beschwerdeführerin, die sich vor Bundesverwaltungsgericht nicht an-waltschaftlich hat vertreten lassen, hat keine entsprechenden Aufwendun-gen geltend gemacht; auf Zusprechung einer Entschädigung ist zu verzich-ten.

6.

Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde an das Bundesgericht weiter-gezogen werden (Art. 83 Bst. k BGG). Er ist mit Eröffnung endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss im Betrag von Fr. 3'600.– wird ihr zurückerstattet.

3.

Auf Zusprechung einer Parteientschädigung wird verzichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben;
Beilagen: Rückerstattungsformular und Beschwerdebeilagen zurück)
- die Vorinstanz (Einschreiben; Vorakten zurück)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

David Aschmann

Matthias Amann

Versand: 19. März 2018