



Urteil vom 17. März 2015

Besetzung

Richter Hans Urech (Vorsitz),
Richter David Aschmann,
Richter Ronald Flury,
Gerichtsschreiber Thomas Reidy.

Parteien

Schweizerischer Bühnenverband,
Laufenstrasse 27, 4053 Basel,
vertreten durch Advokat Dr. Maurice Courvoisier, LL.M.,
Walder Wyss AG, Aeschenvorstadt 48,
Postfach 633, 4010 Basel,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Finanzhilfe für Organisationen professioneller
Kulturschaffender.

Sachverhalt:

A.

Der Schweizerische Bühnenverband (SBV) wurde als Verein gemäss Art. 60 ff. ZGB mit Sitz in Bern im Jahr 1920 mit dem Zweck gegründet, die Interessen der schweizerischen Berufstheater zu wahren, die kulturelle Vielfalt der schweizerischen Theater zu fördern und zu pflegen, die Existenzgrundlagen der Theater zu sichern sowie die künstlerische Ausstrahlung der Theater, den Dialog unter den Theatern, den Kulturdialog zwischen den Sprachregionen der Schweiz und den Dialog zwischen Kultur und Politik und besonders zwischen Theaterkultur und Politik zu fördern (Vereinsstatuten, Beschwerdebeilage 1).

Im Schweizerischen Bühnenverband sind gegenwärtig 31 Theater mit insgesamt rund 2'700 fest und 2'300 teilzeitlich angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zusammengeschlossen. 17 Betriebe befinden sich in der deutschen und 13 in der französischen Schweiz. Sie verfügen über feste oder von Fall zu Fall gebildete Ensembles aus professionellen Künstlerinnen und Künstlern sowie Personal in der Bühnentechnik und in der Verwaltung (abrufbar auf der Webseite des SBV).

B.

Mit Gesuch vom 30. März 2012 beantragte der Schweizerische Bühnenverband beim Bundesamt für Kultur BAK (nachfolgend: BAK oder Vorinstanz) für die Jahre 2013 bis 2015 die Ausrichtung von Strukturbeiträgen von insgesamt Fr.– aus dem Kredit für Organisationen professioneller Kulturschaffender, wovon Fr.– an den Schweizerischen Bühnenverband SBV und Fr.– an die Union des Théâtres Romands auszurichten seien. Zur Begründung führte der Schweizerische Bühnenverband aus, die Zuwendung an die Union des Théâtres Romands werde das Überleben seiner für die Theater in der Romandie wichtigen Sektion sichern helfen, während ihm der Beitrag an seine laufenden Grundkosten ermögliche, einen Teil der eigenen Mittel für die Jugendarbeit, Information und Kulturpolitik einzusetzen (Beschwerdebeilage 5).

C.

Mit Verfügung vom 29. Juni 2012 wies die Vorinstanz das Gesuch des Schweizerischen Bühnenverbands und der Union des Théâtres Romands vom 30. März 2012 ab, da weder der Schweizerische Bühnenverband noch die Union des Théâtres Romands die Fördervoraussetzungen gemäss Art. 6 Abs. 2 der Kulturförderungsverordnung vom 23. November 2011 (KFV; SR 442.11) erfüllten. Es könnten nur Organisationen unter-

stützt werden, welche – wenigstens zur Hauptsache – natürliche Personen oder freie Gruppierungen als Mitglieder hätten. Gemäss Gesuchsunterlagen verfügten aber sowohl der Schweizerische Bühnenverband als auch die Union des Théâtres Romands ausschliesslich über öffentlich subventionierte Berufstheater als Mitglieder. Solche Berufstheater fielen nicht unter Art. 6 Abs. 2 KfV, weshalb das Gesuch bereits aus diesem Grund abzuweisen sei. Demnach seien die weiteren Fördervoraussetzungen wie namentlich die Legitimation des Schweizer Bühnenverbands zur Vertretung seiner rechtlich selbständigen Sektion Union des Théâtres Romands oder die Erfüllung der Dienstleistungen gemäss Art. 4 KfV nicht näher zu prüfen (Beschwerdebeilage 6).

D.

Gegen diese Verfügung erhob der Schweizerische Bühnenverband (nachfolgend: Beschwerdeführer), vertreten durch Advokat Dr. Maurice Courvoisier, mit Eingabe vom 31. August 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung der Verfügung sowie die Gutheissung des Gesuchs um Finanzhilfe zur Unterstützung als Organisation professioneller Kulturschaffender für die Förderperiode 2013 bis 2015; eventualiter sei die Verfügung aufzuheben und die Sache zur Neuentscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, Art. 6 Abs. 2 KfV und die angefochtene Verfügung verstieszen gegen das Rechtsgleichheitsgebot, die Kunstfreiheit sowie das Willkürverbot. Der Bundesrat, vertreten durch die Vorinstanz, habe mit dem Ausschluss von Organisationen, deren Mitglieder juristische Personen seien, gemäss Art. 6 Abs. 1 und 2 KfV sein Handlungsermessen bei der Umsetzung des KFG überschritten. Sachliche Gründe für diesen Ausschluss, welcher im Widerspruch zum Willen des Gesetzgebers stehe, seien nicht ersichtlich.

E.

Mit Vernehmlassung vom 30. November 2012 beantragte die Vorinstanz die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Sofern Art. 6 Abs. 2 KfV nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts wider Erwarten Bundesrecht verletzen sollte, sei die Sache zur Neubeurteilung an das BAK zurückzuweisen, da die Fördervoraussetzungen gemäss Art. 3 des Förderungskonzepts – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – nicht ohne weiteres als erfüllt anzusehen seien.

F.

Mit Replik vom 25. Februar 2013 hielt der Beschwerdeführer an seinen bisher gestellten Rechtsbegehren vollumfänglich fest.

G.

Mit Duplik vom 27. März 2013 hielt die Vorinstanz an ihrem Abweisungsantrag fest.

H.

Mit unaufgefordert eingereichter Stellungnahme vom 15. April 2013 wiederholte der Beschwerdeführer seine bisher gestellten Rechtsbegehren.

I.

Auf die weiteren Parteivorbringen und die eingereichten Unterlagen wird – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern wie hier keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört nach Art. 14 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 des Kulturförderungsgesetzes vom 11. Dezember 2009 (KFG; SR 442.1) das Bundesamt für Kultur (Vorinstanz, BAK).

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-4572/2012 wurde daher auf B-4572/2012 geändert.

1.3 Beim Beschwerdeführer handelt es sich um eine juristische Person in der Form eines Vereins nach Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Er ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.4 Auf die im Übrigen form- und fristgerecht (Art. 50 und Art. 52 VwVG) eingereichte Beschwerde ist daher, nachdem auch der verlangte Kostenvorschuss rechtzeitig geleistet wurde, einzutreten.

1.5 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Dabei finden nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln in formellrechtlicher Hinsicht mangels anderslautender Übergangsbestimmungen grundsätzlich diejenigen Rechtssätze Anwendung, welche im Zeitpunkt der Beschwerdebeurteilung Geltung haben (BGE 137 II 409 E. 7.4.5 und 130 V 1 E. 3.2).

1.6 In materiellrechtlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Sachverhalts Geltung haben (BGE 137 V 394 E. 3).

1.7 Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann gerügt werden, die angefochtene Verfügung verletze Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), beruhe auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts oder sei unangemessen (Art. 49 VwVG). Art. 26 Abs. 2 KFG legt indes fest, dass im Beschwerdeverfahren die Rüge der Unangemessenheit unzulässig ist. Somit ist im vorliegenden Verfahren, entgegen der allgemeinen verfahrensrechtlichen Bestimmung von Art. 49 VwVG, die Rüge der Unangemessenheit nicht zulässig.

2.

2.1 Gemäss Art. 1 Bst. a KFG regelt das Kulturförderungsgesetz die Kulturförderung des Bundes in den Bereichen Bewahrung des kulturellen Erbes (Ziff. 1), Kunst- und Kulturschaffen einschliesslich Nachwuchsförderung (Ziff. 2), Vermittlung von Kunst und Kultur (Ziff. 3), Austausch zwischen den kulturellen und sprachlichen Gemeinschaften in der Schweiz

(Ziff. 4) und Kulturaustausch mit dem Ausland (Ziff. 5), sowie gemäss Art. 1 Bst. b KFG die Organisation der Stiftung Pro Helvetia. Die Kulturförderung des Bundes hat gemäss Art. 3 KFG zum Ziel, den Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt in der Schweiz zu stärken (Bst. a), ein vielfältiges und qualitativ hochstehendes Kulturangebot zu fördern (Bst. b), günstige Rahmenbedingungen für Kulturschaffende sowie für kulturelle Institutionen und Organisationen zu schaffen (Bst. c), der Bevölkerung den Zugang zur Kultur zu ermöglichen und zu erleichtern (Bst. d) und das schweizerische Kulturschaffen im Ausland bekannt zu machen (Bst. e).

In Art. 6 ff. KFG sind die allgemeinen Voraussetzungen aufgelistet, unter welchen der Bund Kulturförderung betreibt. Gemäss Art. 6 Abs. 1 KFG unterstützt der Bund nur Projekte, Institutionen und Organisationen, an denen ein gesamtschweizerisches Interesse besteht. Art. 6 Abs. 2 KFG konkretisiert schliesslich den Begriff "gesamtschweizerisches Interesse" mit einer beispielhaften Aufzählung der Kriterien, die ein solches Interesse ausmachen können: Ein gesamtschweizerisches Interesse liegt insbesondere vor, wenn: ein Kulturgut für die Schweiz oder für die verschiedenen Sprach- und Kulturgemeinschaften der Schweiz von wesentlicher Bedeutung ist (Bst. a), ein Projekt überregionale Auswirkungen, insbesondere Auswirkungen in mehreren Sprachregionen hat (Bst. b); das künstlerische Talent einer Person im Hinblick auf eine nationale oder internationale Kunstkarriere herausragend ist (Bst. c); eine Organisation einen wesentlichen Beitrag zur Vernetzung von Kulturschaffenden oder kulturell tätigen Laien aus verschiedenen Sprachregionen oder Gegenden der Schweiz leistet (Bst. d); ein Projekt wesentlich zur Innovation des Kunstschaffens oder der Kulturvermittlung beiträgt (Bst. e); ein kultureller Anlass einzigartig ist und nationale oder internationale Ausstrahlung aufweist (Bst. f) oder ein Projekt wesentlich zum nationalen oder internationalen Kulturaustausch beiträgt (Bst. g).

2.2

2.2.1 Gestützt auf Art. 14 KFG kann der Bund Organisationen von Kulturschaffenden und von kulturell tätigen Laien unterstützen. Es werden Organisationen professioneller Kulturschaffender und Organisationen kulturell tätiger Laien unterstützt (Art. 6 Abs. 1 KFG). Als professionelle Kulturschaffende gelten natürliche Personen, die mit ihrer künstlerischen Tätigkeit mindestens die Hälfte ihres Lebensunterhaltes finanzieren oder mindestens die Hälfte der Normalarbeitszeit für die künstlerische Tätigkeit einsetzen. Freie Gruppierungen professioneller Kulturschaffender wie

Tanz-Companies oder Musikensembles sind den natürlichen Personen gleichgestellt (Art. 6 Abs. 2 KfV). Als kulturell tätige Laien gelten Personen, die eine regelmässige kulturelle Tätigkeit ausüben, aber die Voraussetzungen nach Absatz 2 nicht erfüllen (Art. 6 Abs. 3 KfV). Es werden nicht gleichzeitig ein Dachverband von kulturellen Organisationen und ein Mitglied des Dachverbands durch Strukturbeiträge des Bundes unterstützt (Art. 6 Abs. 4 KfV).

2.2.2 Das EDI erlässt Förderungskonzepte für einzelne Bereiche der Kulturförderung nach den Art. 10, 12, 13, 14, 15, 16 Abs. 1 und 2 Bst. a, 17 und 18 (Art. 28 KFG). Die Förderungskonzepte legen die Förderungsziele, die Förderungsinstrumente und die massgeblichen Kriterien für die Förderung fest. Sie werden in Form einer Verordnung und in der Regel für die Geltungsdauer der Finanzierungsbeschlüsse nach Art. 27 Abs. 3 KFG erlassen (vgl. Art. 28 Abs. 2 und 3 KFG).

Gemäss Art. 1 der Verordnung des EDI vom 29. November 2011 über das Förderungskonzept 2012-2015 für die Unterstützung von Organisationen professioneller Kulturschaffender (SR 442.124) hat die Unterstützung von Organisationen professioneller Kulturschaffender zum Ziel, die sparten-spezifischen Rahmenbedingungen professioneller Kulturschaffender zu verbessern. Es werden Finanzhilfen an die Strukturkosten von Organisationen professioneller Kulturschaffender ausgerichtet (Strukturbeiträge). Es besteht kein Anspruch auf Unterstützung (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung des EDI über das Förderungskonzept 2012-2015 für die Unterstützung von Organisationen professioneller Kulturschaffender).

3.

Vorab ist die rechtliche Natur der Gesuche um Unterstützung gemäss Kulturförderungsgesetz zu erläutern.

3.1 Das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SuG; SR 616.1) gilt grundsätzlich für alle im Bundesrecht vorgesehenen Subventionen (Art. 2 Abs. 1 SuG) und zielt darauf ab, das Subventionswesen des Bundes auf einheitliche rechtliche Grundsätze auszurichten (VALLENDER/HETTICH/LEHNE, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung. Grundzüge des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, 4. Aufl. 2006, S. 316 Rz. 79 mit Hinweisen). Der Subventionsbegriff findet im ganzen Bereich des Bundesrechts Anwendung.

3.2 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, Basel 2006, S. 24 ff. mit weiteren Hinweisen).

Art. 13 Abs. 1 SuG, der die Prioritätenordnung regelt, gilt für jene Fälle, bei denen aufgrund der Spezialgesetzgebung Finanzhilfen und Abgeltungen nur im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden oder kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen besteht. Übersteigen die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel, so erstellen die zuständigen Departemente eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 SuG).

3.3 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein bundesrechtlicher Anspruch auf einen Beitrag zu bejahen, wenn das Bundesrecht selber die Bedingungen umschreibt, unter welchen Leistungen zu gewähren sind, ohne dass es im Ermessen der gesetzesanwendenden Behörde läge, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht (BGE 138 II 191 E. 4.2.4 und BGE 118 V 16 E. 3a mit Hinweisen). Beiträge, deren Ausrichtung im Ermessen der Behörden liegen, werden in Lehre und Rechtsprechung auch Ermessenssubventionen (als Gegenteil zu Anspruchssubventionen) genannt. Liegt eine Ermessenssubvention vor, besteht kein Anspruch auf Subventionen (vgl. BARBARA SCHAERER, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, Chur/Zürich 1992, S. 173 ff. und S. 201 f. und FABIAN MÖLLER, a.a.O., S. 43 f.).

3.4 Wie bereits erwähnt (vgl. E. 2.2.2 hiavor), besteht vorliegend kein Anspruch auf Unterstützung (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung des EDI über das Förderungskonzept 2012-2015 für die Unterstützung von Organisationen professioneller Kulturschaffender). Es handelt sich somit um Fi-

nanzhilfen, deren Zusprache im Ermessen der Vorinstanz liegt, soweit die Voraussetzungen der eingereichten Projekte gegeben sind (vgl. auch Botschaft des Bundesrates vom 8. Juni 2007 zum Bundesgesetz über die Kulturförderung [BBl 2007 4819, 4843, Ziff. 5.4]; nachfolgend: Botschaft KFG).

Der Vorinstanz wird dadurch ein Spielraum für den Entscheid im Einzelfall eingeräumt. Dies bedeutet aber nicht, dass sie in ihrer Entscheidung völlig frei ist. Sie hat innerhalb ihres Entscheidungsspielraums unter Berücksichtigung der Rechtsgrundsätze der Ermessensausübung die zweckmässigste Lösung zu treffen. Sie ist dabei an die Verfassung gebunden und hat insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot und das Verhältnismässigkeitsprinzip zu befolgen. Die öffentlichen Interessen sind zu wahren und Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten, namentlich die das betreffende Gebiet beherrschenden Rechtsgrundsätze. Der Entscheid darf ferner nicht willkürlich sein (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 441).

Können wegen beschränkter finanzieller Mittel nicht alle Projekte berücksichtigt werden, welche grundsätzlich die Anforderungen für die Zusprennung 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 – neben den in der Verordnung vorgegebenen absoluten Kriterien – weitere, relative Kriterien festzulegen, die es erlauben, die Anzahl der an sich subventionierbaren Gesuche nach dem Grad ihrer Subventionswürdigkeit sachgerecht zu priorisieren. Durch derartige einheitliche Beurteilungskriterien soll eine rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung der Beitragsgesuche gewährleistet werden (vgl. hierzu Urteile des BVGer C-4504/2008 vom 24. August 2009 E. 2.3.3 und B-3548/2008 vom 26. Mai 2009 E. 4).

4.

4.1 Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101). Inhaltlich gebietet das Gesetzmässigkeitsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem Rechtssatz (generell-abstrakter Struktur) von genügender Normstufe und genügender Bestimmtheit zu beruhen hat (BVGE 2011/13 E. 15.4, Urteil des BVGer A-3479/2012 vom

8. Januar 2013 E. 2.1.1; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 19 Rz. 2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 381 ff.).

4.2 Werden Rechtsetzungskompetenzen des Gesetzgebers auf den Verordnungsgeber (im Bund in aller Regel an den Bundesrat) übertragen, spricht man von Gesetzesdelegation. Der Gesetzgeber ermächtigt damit im (formellen) Gesetz die Exekutive zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen. Die Gesetzesdelegation gilt als zulässig, wenn sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie – das heisst die wichtigen Regelungen – im delegierenden Gesetz selbst enthalten sind (Art. 164 Abs. 1 BV; BGE 134 I 322 E. 2.4 und 2.6.3, 133 II 331 E. 7.2.1, 128 I 113 E. 3c; statt vieler: Urteil des BVGer A-573/2013 vom 29. November 2013 E. 4.2; HÄFELIN/MÜLLER/ UHLMANN, a.a.O., Rz. 407).

4.3 Im Gegensatz zu gesetzesvertretenden Verordnungen sollen Vollziehungsverordnungen die Bestimmungen des betreffenden Gesetzes lediglich verdeutlichen und soweit nötig das Verfahren regeln. Die Befugnis des Bundesrates zu ihrem Erlass stützt sich auf dessen allgemeine Kompetenz zum Gesetzesvollzug nach Art. 182 Abs. 2 BV (vgl. statt vieler: Urteile des BVGer A-4930/2010 vom 21. Oktober 2011 E. 2.2.2, A-3454/2010 vom 19. August 2011 E. 1.4.1, mit Hinweisen). Vollziehungsverordnungen zählen daher zu den selbständigen (d.h. direkt auf der Verfassung beruhenden) Verordnungen (statt vieler: BGE 129 V 95 E. 2.1; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, N 1857, 1859; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 39; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009, N 2692; a.M.: PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011, § 46 N 13; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume I, Berne 2013, N 1601). Eine Gesetzesdelegation im Sinne von Art. 164 Abs. 2 BV ist zu ihrem Erlass nicht notwendig.

4.4 Beim Erlass von Vollziehungsverordnungen sind dem Bundesrat in verschiedener Hinsicht Grenzen gesetzt, deren Überschreitung eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips und des Legalitätsprinzips bedeuten würde: Eine Vollziehungsverordnung muss sich auf eine Materie be-

ziehen, die Gegenstand des zu vollziehenden Gesetzes ist. Sie muss der Zielsetzung des Gesetzes folgen und darf dabei lediglich die Regelung, die in grundsätzlicher Weise bereits im Gesetz Gestalt angenommen hat, durch Detailvorschriften näher ausführen, jedoch weder aufheben noch abändern. Ansprüche, die aus dem Gesetz hervorgehen, darf sie nicht beseitigen. Sie darf auch keine neuen, nicht schon aus dem Gesetz folgenden Pflichten auferlegen, und zwar selbst dann nicht, wenn diese Ergänzungen mit dem Zweck des Gesetzes in Einklang stehen (vgl. zum Ganzen: BGE 136 I 29 E. 3.3, 130 I 140 E. 5.1 mit Hinweisen; Urteile des BVGer A-4930/2010 vom 21. Oktober 2011 E. 2.2.2, A-1543/2006 vom 14. April 2009 E. 3.3; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N 1860; RHINOW/SCHEFER, a.a.O., N 2700; TSCHANNEN, a.a.O., § 46 N 18 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 14 N 21 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 135 ff.; GIOVANNI BIAGGINI, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, § 19 N 33 ff.). Ebenso wenig kann eine gesetzgeberisch gewollte Unbestimmtheit des Gesetzes mittels einer Vollziehungsverordnung bereinigt werden. Demgegenüber dürfen praxismässig (untergeordnete) Gesetzeslücken im Rahmen der gesetzlichen Zielsetzung geschlossen werden (BGE 124 I 127 E. 3c; 112 Ia 107 E. 3c/ee). Die Auslegung, die der Verordnungsgeber dem Gesetz in seiner Vollziehungsverordnung gibt, bindet den Richter bei der akzessorischen Prüfung ihrer Gesetzmässigkeit zwar nicht. Er wird sich ihr aber anschliessen, wenn sie überzeugend ist. Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, d.h. nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zu Grunde liegenden Wertungen ausgelegt werden. Eine historisch orientierte Auslegung ist für sich allein nicht entscheidend. Andererseits vermag aber nur sie die Regelungsabsicht des Gesetzgebers aufzuzeigen, welche wiederum zusammen mit den zu ihrer Verfolgung getroffenen Wertentscheidungen verbindliche Richtschnur des Richters und der Richterin bleibt, auch wenn sie das Gesetz mittels teleologischer Auslegung oder Rechtsfortbildung veränderten Umständen anpassen oder es ergänzen (BGE 129 V 95 E. 2.1 und 2.2 mit Hinweisen).

4.5 Das Bundesverwaltungsgericht kann auf Beschwerde hin vorfrageweise Verordnungen des Bundesrates auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen (konkrete Normenkontrolle; statt vieler: Urteil des BVGer A-8057/2010 vom 6. September 2011 E. 1.3.2). Der Umfang der Kognition hängt dabei davon ab, ob es sich um eine unselbständige oder aber um eine selbständige Verordnung handelt (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/ LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwal-

tungsgericht, Basel 2013, Rz. 2.177). Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen (und nicht wie selbständige Verordnungen direkt auf der Verfassung beruhen), prüft das Bundesverwaltungsgericht, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hat. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Bereich des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat seine Prüfung darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (BGE 136 II 337 E. 5.1, 131 II 562 E. 3.2, 130 I 26 E. 2.2.1; Urteil des BVGer A-573/2013 vom 29. November 2013 E. 4.3). Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Die Zweckmässigkeit hat es hingegen nicht zu beurteilen (BGE 136 II 337 E. 5.1, 131 II 162 E. 2.3, 131 V 256 E. 5.4; Urteile des BVGer A-573/2013 vom 29. November 2013 E. 4.3, A-416/2013 vom 6. August 2013 E. 2.3).

4.6 Die vorfrageweise Feststellung einer Gesetz- oder Verfassungswidrigkeit führt indes nicht zur Aufhebung einer bundesrätlichen Verordnung, sondern zur Nichtanwendung der entsprechenden Bestimmung und zur Aufhebung der darauf gestützten Verfügung (BGE 107 Ib 243 E. 4b in fine, Urteil des BGer 2C_735/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2; Urteile des BVGer A-3479/2012 vom 8. Januar 2013 E. 2.4, A-4357/2010 vom 5. Mai 2011 E. 1.3.2).

5.

Strittig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz das Gesuch um Unterstützung des Beschwerdeführers zu Recht gestützt auf Art. 6 KfV abgewiesen hat.

5.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, Art. 6 KfV verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot, die Kunstfreiheit sowie das Willkürverbot, sei unverhältnismässig und finde keine kompetenzmässige Stütze im KfG.

Demgegenüber hält die Vorinstanz zum Legalitätsprinzip fest, dass sich aus den Materialien zu Art. 14 KFG keinerlei Anhaltspunkte ergeben würden, ob kulturelle Organisationen, um eine Unterstützung des Bundes zu erhalten, nur Mitglieder in der Form natürlicher Personen oder auch solche in der Form juristischer Personen sein dürften. Das Parlament habe somit die Frage der Rechtsform von Mitgliedern kultureller Organisationen offen gelassen und dem Verordnungsgeber zur Beantwortung überlassen.

5.2 Bei Art. 6 KfV handelt es sich um die Ausführungsbestimmung zu Art. 14 KFG. Die entsprechende Delegationsnorm findet sich in Art. 46 KFG, wonach der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen erlässt.

5.3 Vorab ist entgegen der Auffassung der Parteien festzuhalten, dass sich der Bundesrat beim Erlass von Art. 6 KfV nicht auf eine Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen stützen konnte. Vielmehr hat er dabei Gebrauch von seiner allgemeinen verfassungsrechtlichen Kompetenz zum Gesetzesvollzug gemacht. In Art. 46 KFG wird die entsprechende Zuständigkeit für den Bereich der Kulturförderungsgesetzgebung lediglich wiederholt. Die Bestimmung räumt dem Bundesrat keine über Art. 182 Abs. 2 BV hinausgehenden, insbesondere keine gesetzesvertretenden, Kompetenzen ein. Bei Art. 6 KfV handelt es sich somit – zumindest formell – um eine Vollziehungsverordnungsbestimmung (E. 4.3 hiavor).

Wie zuvor erwähnt, darf eine Vollziehungsbestimmung lediglich die Regelung, die in grundsätzlicher Weise bereits im Gesetz Gestalt angenommen hat, durch Detailvorschriften näher ausführen, jedoch weder aufheben noch abändern. Ansprüche, die aus dem Gesetz hervorgehen, darf sie nicht beseitigen. Sie darf auch keine neuen, nicht schon aus dem Gesetz folgenden Pflichten auferlegen, und zwar selbst dann nicht, wenn diese Ergänzungen mit dem Zweck des Gesetzes in Einklang stehen (vgl. E. 4.3 f. hiavor).

Es stellt sich demnach die Frage, ob die Bestimmung von Art. 6 Abs. 2 KfV, welche eine Ausrichtung staatlicher Leistungen in Form von Finanzhilfen auf natürliche Personen – und diesen gleichgestellten freie Gruppierungen – beschränkt, Art. 14 KFG widerspricht und somit gesetzwidrig ist. Wäre dies der Fall, erwiese sich die darauf gestützte Abweisung des Gesuchs um Unterstützung aus dem Kredit für Organisationen Kulturschaffender als unrechtmässig. Nachfolgend ist daher mittels Gesetzesauslegung zu prüfen, ob sich der Bundesrat beim Erlass dieser Verord-

nungsbestimmung – bzw. gestützt darauf die Vorinstanz im vorliegenden Fall – an die Grenzen ihrer im Rahmen von Art. 46 KFG zustehenden Vollzugskompetenz gehalten hat.

5.4 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung (sog. grammatikalische Auslegung; dazu nachfolgend E. 5.4.1). Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden unter Hinzuziehung aller Auslegungselemente (sog. «Methodenpluralismus»; vgl. BGE 136 II 149 E. 3, Urteil des BGer 1C_156/2011 vom 15. Juli 2011 E. 3.5.1; statt vieler: Urteil des BVGer A-3479/2012 vom 8. Januar 2013 E. 3.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 217). Zu berücksichtigen sind namentlich die Entstehungsgeschichte der Norm (sog. historische Auslegung; dazu nachfolgend E. 5.4.2), der Zusammenhang, in dem sie mit anderen Gesetzesbestimmungen steht (sog. systematische Auslegung; dazu nachfolgend E. 5.4.3) sowie ihr Sinn und Zweck (sog. teleologische Auslegung; dazu nachfolgend E. 5.4.4). Von einem klaren Wortlaut darf abgewichen werden, wenn sich im Lichte der übrigen Auslegungselemente triftige Gründe für die Annahme ergeben, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt (vgl. BGE 131 II 562 E. 3.5, 125 III 57 E. 2b; BVGE 2007/41 E. 4.2). Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (vgl. zum Ganzen: BGE 137 III 217 E. 2.4.1, mit zahlreichen Hinweisen; BVGE 2007/24 vom 20. April 2007 E. 2.3 und 2.4; Urteil des BVGer A-3479/2012 vom 8. Januar 2013 E. 3.3).

5.4.1 Bei Art. 6 KfV handelt es sich um die Vollziehungsbestimmung zu Art. 14 KFG, welcher die Unterstützung von kulturellen Organisationen regelt. Art. 14 KFG hat folgenden Wortlaut:

«Der Bund kann Organisationen von Kulturschaffenden und von kulturell tätigen Laien unterstützen.»

Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung (in allen drei Amtssprachen) lässt sich für die vorliegende Frage einerseits so viel gewinnen, als dass juristische Personen oder Gebilde, deren Mitglieder aus juristischen Personen bestehen, nicht explizit von der Förderung ausgeschlossen wurden.

Andererseits bezeichnet der Begriff "Kulturschaffende" im KFG nie juristische, sondern immer natürliche Personen. Wenn Art. 14 KFG die Unterstützungskompetenz des Bundes auf "Organisationen von Kulturschaffenden und von kulturell tätigen Laien" beschränkt, könnte dies gramma-

tikalisch durchaus einen Ausschluss von Dachverbänden solcher Organisationen zum Ausdruck bringen. Eine solche Auslegung liesse sich allenfalls auch durch anerkannte Strukturförderungs-Prinzipien, wie das Prinzip der Subsidiarität (man soll nur finanziell fördern, was Finanzen benötigt und von privater Seite nicht schon gefördert wird) sowie das Prinzip der Breiten- und Spitzenförderung (es braucht beides; vgl. RASCHÈR/SENN [HRSG.], Kulturrecht, Kulturmarkt, Zürich 2012, S. 39 f.; MOSIMANN/RENOLD/RASCHÈR [HRSG.], Kultur Kunst Recht, Basel 2009, S. 158 und 164) stützen. Einem solchen Ansinnen könnte mit einer Ausführungsnorm wie Art. 6 KfV durchaus gültig Nachachtung verschafft werden. Solche Prinzipien sind aber (noch) nicht herrschende Doktrin bzw. werden von der Vorinstanz nicht geltend gemacht.

5.4.2 In der Botschaft des Bundesrates zum KfG wurde zu diesem Artikel (Art. 12 eKfG) ausgeführt, dass kulturelle Organisationen bisher gestützt auf die Richtlinien des EDI vom 16. November 1998 über die Verwendung des Kredits zur Unterstützung kultureller Organisationen durch das EDI subventioniert wurden. Weiter wurde explizit festgehalten, dass auch Dachorganisationen gefördert werden können (Botschaft KfG, a.a.O., S. 4836). Diese Bestimmung wurde sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat ohne Diskussion übernommen (vgl. AB 2009 N 5; AB 2009 S 496). Der allfällige Ausschluss von der Kulturförderung des Bundes von Organisationen professioneller Kulturschaffender, deren Mitglieder juristische Personen sind, wurde nicht thematisiert.

Weiter orientiert sich der Entwurf KfG gemäss Botschaft unter anderem an der kulturpolitischen Leitlinie, dass bewährte Förderungsmassnahmen des Bundes, denen bisher eine gesetzliche Grundlage gefehlt hat, weitergeführt und im KfG geregelt werden sollen (vgl. Botschaft KfG, a.a.O., Ziff. 1.3.1).

Unbestritten ist in diesem Zusammenhang, dass die Vorinstanz die Gesuche des Beschwerdeführers seit dem Jahre 2001 (letztmals mit Verfügung vom 15. Februar 2012) zumindest teilweise gutgeheissen und Beiträge betreffend Unterstützung kultureller Organisationen zugesprochen hat. Angesichts der langjährigen bisherigen Unterstützung und dem unklaren Wortlaut von Art. 14 KfG verbietet das Vertrauensprinzip eine zu rigide Abkehr von der ständigen Praxis gegenüber dem Beschwerdeführer (vgl. Vernehmlassung S. 3: "Ab dem Jahre 2013 wird der Kreis der unterstützten kulturellen Organisationen neu definiert").

Aus den vorstehend wiedergegebenen Materialien ergibt sich der Ausschluss von Organisationen professioneller Kulturschaffender, deren Mitglieder juristische Personen sind, nicht. Dem Art. 6 KfV ist die Anwendung damit in casu zu versagen.

5.4.3 Ein solcher Ausschluss lässt sich auch mit Blick auf die Systematik des Gesetzes nicht erblicken. Denn die Kulturförderung des Bundes hat unter anderem zum Ziel, günstige Rahmenbedingungen nicht nur für Kulturschaffende sondern auch für kulturelle Institutionen und Organisationen zu schaffen (Art. 3 Bst. c KFG).

5.5 Insgesamt ergibt die Auslegung von Art. 14 KFG, dass diese Bestimmung die Ausrichtung staatlicher Leistungen in Form von Finanzhilfen nicht nur auf natürliche Personen bzw. auf Organisationen, welche wenigstens zur Hauptsache – natürliche Personen oder freie Gruppierungen als Mitglieder haben – beschränkt.

6.

Die in Art. 6 Abs. 1 und 2 KfV formulierte Ausklammerung von kulturellen Institutionen und Organisationen professioneller Kulturschaffender, deren Mitglieder (mehrheitlich) juristische Personen sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers und kann nicht in einer blossen Vollziehungsverordnungsbestimmung geregelt werden. Für eine gesetzesvertretende Verordnung, die den Bundesrat ermächtigen würde, eine solche Ausnahme von der Kulturförderung des Bundes zu regeln, fehlt es an einer Delegationsnorm im Gesetz.

Dem Bundesrat kommt demnach keine Kompetenz zu, kulturelle Institutionen und Organisationen professioneller Kulturschaffender, deren Mitglieder (mehrheitlich) juristische Personen sind, von der Kulturförderung des Bundes auszuschliessen. Insoweit verletzen Art. 6 Abs. 1 und 2 KfV das Legalitätsprinzip.

7.

Zum gleichen Schluss führen im Übrigen die folgenden Überlegungen im Lichte des verfassungsmässig speziell verankerten Gebots der Rechtsgleichheit.

7.1 Der Beschwerdeführer macht diesbezüglich geltend, dass in einem demokratischen Rechtsstaat auch die Kulturförderung an die Grundrechte gebunden sei. Dabei sei der Einbezug kultureller Institutionen und Organisationen essentiell und historisch gewachsen. Auch seien juristische

Personen Träger der verfassungsrechtlich garantierten Kunstfreiheit. Es gebe keine sachliche Rechtfertigung für den Ausschluss von Organisationen, deren Mitglieder juristische Personen seien, von der Kulturförderung des Bundes. Ein solcher Ausschluss würde zudem den spartenspezifischen Rahmendbedingungen des kulturellen Schaffens nicht Rechnung tragen. Denn Sprechtheater, Tanz und Musiktheater seien Kunstformen, die nur in Teamarbeit und in der Verantwortung und unter der Trägerschaft juristischer Personen (GmbH, AG, Genossenschaft, Stiftung etc.) entstehen könnten.

Die Vorinstanz führt demgegenüber aus, dass die in Art. 6 Abs. 2 KFG getroffene Unterscheidung zwischen kulturellen Organisationen mit Mitgliedern in der Form natürlicher Personen und solcher in der Form juristischer Personen auf sachlichen und vernünftigen Gründen beruhen würden. Im Unterschied zu natürlichen Personen seien feste Institutionen wie Theaterhäuser besser in der Lage, beispielsweise Informationen zu Arbeitsbedingungen selber zu besorgen oder ihre Anliegen in der Öffentlichkeit zu äussern.

7.2 Nach Art. 6 Abs. 1 KfV werden Organisationen professioneller Kulturschaffender und Organisationen kulturell tätiger Laien unterstützt. Die Begriffe der "professionellen Kulturschaffenden" sowie der "kulturell tätigen Laien" werden in Abs. 2 und 3 definiert. Als professionelle Kulturschaffende gelten natürliche Personen, die mit ihrer künstlerischen Tätigkeit mindestens die Hälfte ihres Lebensunterhaltes finanzieren oder mindestens die Hälfte der Normalarbeitszeit für die künstlerische Tätigkeit einsetzen. Freie Gruppierungen professioneller Kulturschaffender wie Tanz-Companies oder Musikensembles sind den natürlichen Personen gleichgestellt (Art. 6 Abs. 2 KfV). Als kulturell tätige Laien gelten Personen, die eine regelmässige kulturelle Tätigkeit ausüben, aber die Voraussetzungen nach Absatz 2 nicht erfüllen (Art. 6 Abs. 3 KfV). In Abs. 4 wird schliesslich geregelt, dass nicht gleichzeitig ein Dachverband von kulturellen Organisationen und ein Mitglied des Dachverbands durch Strukturbeiträge des Bundes unterstützt werden (Art. 6 Abs. 4 KfV).

Gemäss den Erläuterungen zur Verordnung über die Förderung der Kultur vom 23. November 2011 habe das Bundesamt für Kultur im Jahre 2010 insgesamt 32 kulturelle Organisationen unterstützt. Darunter hätten sich auch zwei Dachverbände befunden, deren Mitglieder vom BAK teilweise ebenfalls Strukturbeiträge erhalten hätten. Solche Doppelfinanzierungen wolle Art. 6 Abs. 4 in Zukunft ausschliessen. Mit Inkrafttreten des

KFG könne der Bund nicht mehr gleichzeitig einen Dachverband und ein Mitglied desselben Dachverbandes durch Strukturbeiträge finanziell unterstützen. Die zwei bisher unterstützten Dachverbände würden in Zukunft keine Finanzhilfen des BAK mehr erhalten.

In der Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2012–2015 vom 23. Februar 2011 (Kulturbotschaft; BBl 2011 2971, 3023 f.) finden sich dazu folgende Ausführungen: *"Eine Evaluation der bisherigen Subventionspolitik des BAK offenbarte verschiedene Defizite: Der Kreis der Subventionsempfänger ist historisch gewachsen und entbehrt einer kulturpolitischen Kohärenz. In geringerem Masse gilt dies auch für den Verteilungsschlüssel des Kredites zwischen den sieben Sparten sowie zwischen den bisher drei Kategorien von Subventionsempfängern (Berufsverbände, Laienorganisationen, Dachverbände). Im Weiteren wünschen sich die kulturellen Organisationen eine höhere Planungssicherheit bezüglich der Bundesbeiträge. Schliesslich führt die bisherige Unterstützung gewisser Dachverbände zu Doppelfinanzierungen, falls sich die Dachverbände aus Mitgliedorganisationen zusammensetzen, die ihrerseits bereits durch das BAK unterstützt werden. (...) Aus den genannten Herausforderungen ergeben sich für 2012–2015 folgende Ziele: Vermeidung von Doppelfinanzierungen: Keine Doppelfinanzierung von Dachverbänden und ihren Mitgliedsverbänden (...). Die erwähnten Ziele werden durch folgende Massnahmen umgesetzt: Vermeidung von Doppelfinanzierungen: Auf die Ausrichtung von Finanzhilfen an Dachorganisationen, deren Mitglieder bereits teilweise durch das BAK unterstützt werden, wird ab 2012 verzichtet (...)."*

7.3 Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere tangiert, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (vgl. BGE 136 V 231 E. 6.1 mit Hinweisen; Urteil des BGer 2C_587/2011 vom 12. Dezember 2011 E. 4.2).

Die Vorinstanz begründet die Beschränkung professioneller Kulturschaffender auf natürliche und diesen gleichgestellten Personen mit der ratio legis von Art. 14 KFG und der relevanten Ausführungsbestimmungen.

Wie Art. 1 des Förderungskonzeptes festhalte, habe "die Unterstützung von Organisationen professioneller Kulturschaffender (...) zum Ziel, die spartenspezifischen Rahmenbedingungen professioneller Kulturschaffender zu verbessern". Die Verbesserung der Rahmenbedingungen erfolge durch die Dienstleistungen, welche die vom BAK unterstützten Organisationen zu Gunsten ihrer Mitglieder erbringen müssten. Zu diesen Dienstleistungen gehörten gemäss Art. 4 des Förderungskonzeptes zum Beispiel die "Information zu Arbeitsbedingungen" oder "die Vertretung der Interessen der Mitglieder in der Öffentlichkeit". Die Beschränkung von Art. 6 Abs. 2 KfV auf Organisationen, die aus natürlichen oder diesen gleichgestellten Personen bestünden, sei vor dem soeben dargestellten Hintergrund zu sehen. Natürliche Personen seien aus strukturellen und finanziellen Gründen nicht oder nicht immer in der Lage, sich die für ihre Berufstätigkeit notwendigen Informationen zu beschaffen oder ihre Interessen einzeln in der Öffentlichkeit wahrzunehmen. Dazu brauche es die Bündelung der Kräfte in einer Organisation, deren Mitfinanzierung der Gesetzgeber ermöglichen wollte. Im Unterschied zu natürlichen Personen seien feste Institutionen wie etwa Theaterhäuser oder Museen weit besser in der Lage, beispielsweise relevante Informationen zusammenzutragen. Dies erst Recht, wenn es sich wie im vorliegenden Fall um Institutionen handle, die von Kantonen und/oder Gemeinden subventioniert würden.

In der Botschaft zum KFG (a.a.O., S. 4836) wurde in den Erläuterungen zu Art. 14 KFG (Art. 12 eKFG) ausgeführt, dass kulturelle Organisationen bisher gestützt auf die Richtlinien des EDI vom 16. November 1998 über die Verwendung des Kredits zur Unterstützung Kultureller Organisationen durch das EDI subventioniert wurden. Zudem wurde explizit festgehalten, dass auch Dachorganisationen gefördert werden können. Letzteres geht denn auch klar aus Art. 6 Abs. 4 KfV hervor, wonach nicht gleichzeitig ein Dachverband von kulturellen Organisationen und ein Mitglied des Dachverbands durch Strukturbeiträge des Bundes unterstützt werden.

Der in Art. 6 Abs. 2 KfV geregelte Ausschluss juristischer Personen als professionelle Kulturschaffende hat faktisch zur Folge, dass Dachorganisationen regelmässig keine Unterstützung kultureller Organisationen gemäss Art. 14 KFG erhalten dürften, zumal die Mitglieder von Dachorganisationen in der Regel keine natürlichen, sondern juristische Personen sind. Dies steht klar im Widerspruch zu der vom Gesetzgeber vorgesehenen Möglichkeit der Förderung von Dachorganisationen. Insofern erweist sich Art. 6 Abs. 2 KfV auch unter dem Aspekt des Rechtgleichheitsgebots als gesetzwidrig.

8.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV gebietet, dass eine staatliche Massnahme geeignet, notwendig und für die betroffene Person zumutbar sein muss, um das angestrebte Ziel zu erreichen (BGE 139 I 218 E. 4.3; vgl. auch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 152 ff.). Wie zuvor ausgeführt, ist die Rüge der Unverhältnismässigkeit im vorliegenden Verfahren jedoch unzulässig und daher nicht zu prüfen (vgl. E. 1.7 hiervor).

Wie unter E. 5.4.1 gesehen, sind das Prinzip der Subsidiarität (man soll nur finanziell fördern, was Finanzen benötigt und von privater Seite nicht schon gefördert wird) sowie das Prinzip der Breiten- und Spitzenförderung anerkannte Strukturförderungs-Prinzipien. Angesichts der relativ geringen Gesamthöhe der Subventionen an kulturelle Organisationen von jährlich rund 3.3 Millionen Franken sowie dem kleinen Adressatenkreis – 33 kulturelle Organisationen im Jahre 2012 – ist es nachvollziehbar, wenn die Vorinstanz die Befürchtung hat, eine durch mehrere juristische Personen bis zum einzelnen Projekt weitergegebene Kulturförderung sei möglicherweise nicht mehr subsidiär und lande möglicherweise bei den falschen Projekten. Solche Überlegungen kann die Vorinstanz durchaus im Rahmen der relativen Kriterien festlegen, die es erlauben, die Anzahl der an sich subventionierbaren Gesuche nach dem Grad ihrer Subventionswürdigkeit sachgerecht zu priorisieren (vgl. E. 3.4).

9.

Den vorstehenden Erwägungen zufolge ist die Beschwerde im Eventualrechtsbegehren gutzuheissen. Die Sache ist an die Vorinstanz zur Neuentscheidung zurückzuweisen, damit sie die restlichen Fördervoraussetzungen gemäss Art. 3 des Förderungskonzepts prüft.

9.1 Bei diesem Ausgang sind dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 VwVG). Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 5'000.– ist ihm nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

9.2 Das Bundesverwaltungsgericht trifft den Entscheid über die Parteientschädigung von Amtes wegen aufgrund der Kostennote, sofern vorhanden, sowie den Akten und in der Regel ohne eingehende Begründung. Der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hat keine Kostennote eingereicht. Die Parteientschädigung des Beschwerdeführers für die ihm erwachsenen notwendigen Auslagen ist aufgrund der Akten und nach frei-

em richterlichem Ermessen auf insgesamt Fr.– (inkl. MWST) festzusetzen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1, Art. 8, Art. 13 Bst. a und Art. 14 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

10.

Gemäss Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ist die Beschwerde ans Bundesgericht gegen Entschiede betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, ausgeschlossen. Wie unter E. 2.2.2 und 3.4 dargelegt, handelt es sich bei den vom Beschwerdeführer beantragten Finanzhilfen um Ermessenssubventionen, auf die kein Anspruch besteht. Somit entscheidet das Bundesverwaltungsgericht mit diesem Urteil endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, und die Sache wird an die Vorinstanz zur Neuentscheidung zurückgewiesen, damit sie die restlichen Fördervoraussetzungen prüft und erneut über das Gesuch vom 30. März 2012 befindet.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von insgesamt Fr.– (inkl. MWST) zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde;
Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement des Inneren EDI (Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Hans Urech

Thomas Reidy

Versand: 19. März 2015