

100.2022.323U
BUC/AEN/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 26. Juni 2024

Verwaltungsrichter Häberli, präsidierendes Mitglied
Verwaltungsrichter Bürki
Gerichtsschreiberin Aellen

A. _____
Beschwerdeführer

gegen

Kanton Bern
handelnd durch die Bildungs- und Kulturdirektion, Sulgeneckstrasse 70,
3005 Bern
Beschwerdegegner

betreffend Ausfallentschädigung im Kulturbereich im Zusammenhang mit
der Covid-19-Epidemie (Verfügung der Bildungs- und Kulturdirektion des
Kantons Bern vom 22. September 2022 [2022-14047] und Schreiben der
BKD vom 25. Mai 2021 [2021-8360])



Prozessgeschichte:

A.

Mit seinem Einzelunternehmen B._____ bezweckt A._____ die Ausführung und den Verlag von touristischen Führern, Stadtbüchern und Büchern aller Art sowie Kunst & Design. Am 27. Februar 2021 ersuchte A._____ das Amt für Kultur (AK) der Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern (BKD), Abteilung Kulturförderung, um Ausrichtung eines Beitrags (Ausfallentschädigung) gemäss den Bestimmungen der Covid-19-Gesetzgebung über Massnahmen im Kulturbereich (Entschädigungsverfahren 2021-8360). Die Abteilung für Kulturförderung des AK teilte A._____ am 25. Mai 2021 mit, dem Gesuch nicht entsprechen zu können. Von der Möglichkeit, den «Entscheid» auf entsprechendes Ersuchen in Form einer anfechtbaren Verfügung eröffnet zu erhalten, machte A._____ keinen Gebrauch.

B.

Am 31. Mai 2022 ersuchte A._____ die Abteilung Kulturförderung des AK erneut um Ausrichtung einer Ausfallentschädigung (Entschädigungsverfahren 2022-14047). Die Abteilung für Kulturförderung teilte A._____ am 4. August 2022 mit, dem Gesuch nicht entsprechen zu können. Auf Ersuchen von A._____ bestätigte die BKD am 22. September 2022 die «Ablehnung» des Gesuchs in Form einer anfechtbaren Verfügung.

C.

Am 20. Oktober 2022 hat A._____ gegen die Verfügung der BKD vom 22. September 2022 sowie gegen eine «Verfügung vom 25. Mai 2021» Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Darin beantragt er sinngemäss, die Verfügungen seien aufzuheben und der nachgesuchte Beitrag zuzusprechen. Weiter sei «anzuerkennen, dass die Buchprojekte von Bucks Edition

ein Kulturgut» seien, «wie es auch die Schweizerische Nationalbibliothek» mache.

Der Abteilungspräsident hat A. _____ am 25. Oktober 2022 eingeladen, sich u.a. zur Frage zu äussern, ob in Bezug auf die «Verfügung vom 25. Mai 2021» ein anfechtbarer Akt vorliege. Insoweit hat A. _____ die Verwaltungsgerichtsbeschwerde am 8. November 2022 zurückgezogen. Zugleich hat er seine Anträge betreffend die Verfügung der BKD vom 22. September 2022 bestätigt und weitere Unterlagen ein- bzw. nachgereicht. In der Folge hat der Abteilungspräsident das verwaltungsgerichtliche Verfahren betreffend das Schreiben der BKD vom 25. Mai 2021 als durch Rückzug erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben (Verfügung vom 9.11.2022).

Der Kanton Bern beantragt mit Beschwerdeantwort vom 21. Dezember 2022 Abweisung der Beschwerde. Am 12. Januar 2023 hat der Beschwerdeführer hierzu Stellung genommen und weitere Unterlagen eingereicht. Der Kanton Bern hat sich am 10. Februar 2023 vernehmen lassen. Zu weiteren Eingaben des Beschwerdeführers vom 13. März und 8. Mai hat der Kanton Bern am 24. März bzw. 17. Mai 2023 Stellung genommen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 20 Bst. b i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. a [Änderung vom 18.12.2020; AS 2020 S. 5799] der Verordnung vom 14. Oktober 2020 über die Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz [Covid-19-Kulturverordnung; AS 2020 S. 4147; in Kraft bis 31.12.2022; wo im Folgenden nicht anders angegeben, ist jeweils diese Fassung der Verordnung gemeint]; Art. 6 Abs. 1 des Kantonalen Gesetzes vom 8. März 2022 über die Massnahmen im Kulturbereich im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie

[KMKG Covid-19; BAG 22-071; in Kraft bis 31.3.2023] i.V.m. Art. 39 Abs. 1 des Kantonalen Kulturförderungsgesetzes vom 12. Juni 2012 [KKFG; BSG 423.11]). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist – unter Vorbehalt von E. 1.2 hiernach – einzutreten.

1.2 Soweit der Beschwerdeführer beantragt, es sei «anzuerkennen, dass die Buchprojekte von Bucks Edition ein Kulturgut» seien, «wie es auch die Nationalbibliothek» mache (vorne Bst. C), ist auf die Beschwerde nicht einzutreten: Dieses sinngemässe Feststellungsbegehren ist im Verhältnis zu Leistungs- oder Gestaltungsbegehren subsidiär und deshalb nur zulässig, wenn das schutzwürdige Interesse der das Feststellungsbegehren stellenden Partei mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren nicht gewahrt werden kann (BGE 141 II 113 E. 1.7 [Pra 105/2016 Nr. 36]; BVR 2018 S. 310 E. 7.3). Hier kommt dem mit dem Antrag auf «Anerkennung als Kulturgut» letztlich verfolgten Ziel, eine Ausfallentschädigung gemäss der Covid-19-Gesetzgebung zu erhalten, im Vergleich zum Hauptantrag keine eigenständige Bedeutung zu. Ein darüberhinausgehendes Interesse an der (formellen) Feststellung als «Kulturgut» ist damit nicht erkennbar und im Übrigen auch nicht rechtsgenügend dargetan.

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet das Gesuch des Beschwerdeführers um Ausrichtung von Beiträgen gemäss den Bestimmungen der Covid-19-Gesetzgebung über Massnahmen im Kulturbereich.

2.1 Nach aArt. 11 des Bundesgesetzes vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102) konnte der Bund Kulturunternehmen, Kulturschaffende sowie Kulturvereine im Laienbe-

reich mit Finanzhilfen unterstützen (Abs. 1; AS 2020 S. 3835; in Kraft bis 31.12.2022). Hierzu konnte das Bundesamt für Kultur (BAK) mit einem oder mehreren Kantonen Leistungsvereinbarungen abschliessen (Abs. 2 Satz 1; Änderung vom 19.3.2021; AS 2021 153; in Kraft bis 31.12.2022; wo im Folgenden nicht anders angegeben, ist jeweils diese Fassung gemeint). Die Beiträge waren den Kulturunternehmen und Kulturschaffenden auf Gesuch hin als Ausfallentschädigungen und den Kulturunternehmen für Transformationsprojekte auszurichten (Abs. 2 Satz 2; Änderung vom 18.12.2020; AS 2020 S. 5821; in Kraft bis 31.12.2022; wo im Folgenden nicht anders angegeben, ist jeweils diese Fassung gemeint). Mit aArt. 11 Abs. 11 Covid-19-Gesetz (AS 2020 S. 3835; in Kraft bis 31.12.2022) ermächtigte der Bundesgesetzgeber den Bundesrat, auf Verordnungsebene die unterstützungswürdigen Kulturbereiche zu bestimmen, die Anspruchsvoraussetzungen im Einzelnen zu regeln und die Beitragskriterien sowie die Bemessungsgrundlagen festzulegen. Die Covid-19-Kulturverordnung enthielt darüber hinaus Bestimmungen über die Gesuchs- und Rechtsmittelverfahren (vgl. Art. 6, 10, 14, 17, 18, 20) und über den Vollzug (Art. 19 Abs. 1).

2.2 Der Bund beteiligte sich im Rahmen der bewilligten Kredite zur Hälfte an der Finanzierung von Ausfallentschädigungen und Transformationsprojekten, welche die Kantone gestützt auf die Leistungsvereinbarungen umsetzten (aArt. 11 Abs. 3 Covid-19-Gesetz; AS 2020 S. 3835; in Kraft bis 31.12.2022; wo im Folgenden nicht anders angegeben, ist jeweils diese Fassung gemeint). Die Kantone waren frei, Leistungsvereinbarungen mit dem Bund abzuschliessen. Sie waren mithin nicht verpflichtet, sich an den bundesrechtlichen Massnahmen im Kulturbereich zu beteiligen, womit die Kulturhoheit der Kantone gewahrt blieb. Wollten die Kantone jedoch Bundesmittel in Anspruch nehmen, mussten sie – wie zuvor schon unter der Verordnung vom 20. März 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Corona-Virus (Covid-19) im Kultursektor (COVID-Verordnung Kultur; AS 2020 S. 855; in Kraft bis 21.9.2020) – die zugesprochenen Bundesmittel durch eigene Mittel in gleicher Höhe ergänzen. Bei der Berechnung der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Ausfallentschädigungen und Transformationsprojekten waren Beiträge der Kantone nur so weit zu berücksichtigen, als sie die bisherigen Kulturausgaben (massgebend waren die Rechnungen 2019) überstiegen. Allfällige Beiträge der Städte und

Gemeinden sowie der Lotterien wurden dem hälftigen Anteil der Kantone angerechnet (Art. 21 Abs. 1 Covid-19-Kulturverordnung i.V.m. aArt. 11 Abs. 3 Covid-19-Gesetz; vgl. Botschaft des Bundesrats zum Covid-19-Gesetz, in BBl 2020 S. 6563 ff. [nachfolgend: Botschaft Covid-19-Gesetz], 6608 [Erläuterungen zu Abs. 3]; Erläuterungen des BAK zur Covid-19-Kulturverordnung vom 18.12.2020, S. 7 f. [Erläuterungen zu Art. 21], einsehbar unter: <www.bak.admin.ch>, Rubriken: «Aktuelles/Medienmitteilungen/18.12.2020 – Coronavirus: Verstärkte Unterstützung des Kultursektors» [nachfolgend: Erläuterungen BAK Covid-19-Kulturverordnung]; die jüngeren Erläuterungen des BAK vom 31.3. sowie 17.12.2021 und 13.4.2022 zu Änderungen der Covid-19-Kulturverordnung sind nicht mehr abrufbar, stimmen soweit hier interessierend jedoch mit der ersten Fassung überein). Mit dem Instrument der Leistungsvereinbarung wurde den Kantonen insoweit ein Handlungsspielraum eingeräumt, als ihnen gewisse Gestaltungsfreiheiten und Mitwirkungsmöglichkeiten verblieben (vgl. Botschaft Covid-19-Gesetz, S. 6608 [Erläuterungen zu Abs. 2]; ferner Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Covid-19-Kulturverordnung sowie Erläuterungen BAK Covid-19-Kulturverordnung, S. 1 [Erläuterungen zu Art. 2 Bst. a], 3 [Erläuterungen zu Art. 3]). Für den Kanton Bern schloss der Regierungsrat bzw. die BKD mit der schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das BAK, im Verlauf der Covid-19-Epidemie mehrere Leistungsvereinbarungen ab. Den jüngsten Leistungsvereinbarungen im Sinn von aArt. 11 Abs. 2 Satz 1 Covid-19-Gesetz zufolge hatte der Kanton Bern die Aufgabe, die Ausfallentschädigungen und Beiträge an Transformationsprojekte nach Art. 11 Abs. 2 Covid-19-Gesetz und dem 2. bzw. 3. Abschnitt der Covid-19-Kulturverordnung in eigenem Namen auszurichten und die Beiträge des Bundes mit Finanzhilfen in derselben Höhe zu ergänzen (vgl. RRB 342/2022 vom 6.4.2022 sowie die darin genehmigte und beigelegte Leistungsvereinbarung, beides einsehbar unter: <www.rr.be.ch>, Rubriken «Beschlüsse/Sitzungen/2022/Regierungssitzung vom 6. April 2022/Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) - Einzelgeschäfte/2022.BKD.147»).

2.3 Die bundesrechtlichen Vorgaben setzte der Kanton Bern zunächst gestützt auf Art. 88 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) im Rahmen einer Dringlichkeitsverordnung um und erliess am 25. November 2020 die Einführungsverordnung zur eidgenössischen Covid-

19-Gesetzgebung im Kulturbereich (EV Covid-19 Kultur [BAG 20-124; wo im Folgenden nicht anders angegeben, ist jeweils diese Fassung gemeint]; zum sachlichen Geltungsbereich vgl. Art. 1 EV Covid-19 Kultur [Änderungen vom 3.2.2021; BAG 21-009]). Sie trat am 1. Dezember 2020 in Kraft und war gemäss Art. 9 Abs. 1 befristet bis zum 28. Februar 2022. Nachdem die Gültigkeitsdauer von aArt. 11 Covid-19-Gesetz und der Covid-19-Kulturverordnung je um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2022 verlängert wurde, musste der Kanton Bern die (teilweise gesetzesvertretenden) Bestimmungen der EV Covid-19 Kultur in ordentliches Recht überführen. Dies erfolgte mittels dem KMKG Covid-19 und der Kantonalen Verordnung vom 6. April 2022 über die Massnahmen im Kulturbereich im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (KMKV Covid-19 [BAG 22-034; in Kraft vom 1.3.2022 bis 31.3.2023]; zum Ganzen: Vortrag der BKD vom 25.11.2020 zur EV Covid-19 Kultur, S. 2 f., einsehbar unter: <www.rr.be.ch>, Rubriken «Beschlüsse/Beschlüsse suchen», Suchbegriff: 1299/2020 [nachfolgend: Vortrag BKD EV Covid-19 Kultur]; Vortrag der BKD vom 22.12.2021 zum KMKG Covid-19, S. 2-5, 8 [Erläuterungen zu Art. 11 und 12], einsehbar unter: <www.rr.be.ch>, Rubriken «Beschlüsse/Sitzungen/2021/Regierungssitzung vom 22. Dezember 2021/Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) - Einzelgeschäfte/2021.BKD.20622» [nachfolgend: Vortrag BKD KMKG Covid-19]; Vortrag der BKD vom 6.4.2022 zur KMKV Covid-19, S. 1-3, 5 [Erläuterungen zu Art. 11], einsehbar unter: <www.rr.be.ch>, Rubriken «Beschlüsse/Sitzungen/2022/Regierungssitzung vom 6. April 2022/Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) - Einzelgeschäfte/2021.BKD.22269» [nachfolgend: Vortrag BKD KMKV Covid-19]). Kantonalrechtlich war vorgesehen, dass Ausfallentschädigungen eine Art Versicherungsleistung darstellen und Gesuche um Ausfallentschädigung nicht nach kulturpolitischen Aspekten (im Sinn einer Prioritätenordnung) beurteilt werden sollten. Angestrebt wurde vielmehr eine breite und schnelle Verteilung der Mittel. Bei der Vergabe bestand deshalb ein wesentlich kleinerer Ermessensspielraum. Im Vergleich dazu waren Gesuche um Beiträge an Transformationsprojekte auch mit einem gewissen, kulturpolitischen Blick zu beurteilen, was einen entsprechend weiteren Ermessensspielraum mit sich brachte (zum Ganzen: Vortrag BKD EV Covid-19 Kultur, S. 4 [Erläuterungen zu Art. 4 a.E.], 5 [Erläuterungen zu Art. 7]; Vortrag BKD KMKG Covid-19, S. 7 [Erläuterungen zu Art. 7]; Vortrag BKD KMKV Covid-19, S. 5 [Erläuterungen zu Art. 9 und 10]; ferner Erläuterungen BAK Covid-

19-Kulturverordnung, S. 3 [Erläuterungen zu Art. 2 Bst. h], 5 [Erläuterungen zu Art. 7-9]).

2.4 Die Unterstützungsmassnahmen im Kulturbereich hatten gemäss Art. 1 Covid-19-Kulturverordnung folgende Ziele: Sie sollten die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Epidemie für Kulturunternehmen, Kulturschaffende und Kulturvereine im Laienbereich abmildern (Bst. a), Kulturunternehmen bei der Anpassung an die durch die Covid-19-Epidemie veränderten Verhältnisse unterstützen (Bst. b) und eine nachhaltige Schädigung der Schweizer Kulturlandschaft verhindern sowie zum Erhalt der kulturellen Vielfalt beitragen (Bst. c). Das Bundesrecht räumte den Kulturunternehmen und Kulturschaffenden keinen Anspruch auf Finanzhilfen ein (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 Covid-19-Kulturverordnung; Erläuterungen BAK Covid-19-Kulturverordnung, S. 3 [Erläuterungen zu Art. 3]; BGer 2C_455/2023 vom 22.3.2024 E. 1.3.1 [betreffend Massnahmen im Medienbereich gemäss aArt. 14 Covid-19-Gesetz; AS 2020 S. 3835, 2021 153; in Kraft bis 31.12.2021]). Auch nach kantonalem Recht bestand kein Rechtsanspruch auf Unterstützung (Vortrag BKD EV Covid-19 Kultur, S. 5 [Erläuterungen zu Art. 5]; Vortrag BKD KMKV Covid-19, S. 5 [Erläuterungen zu Art. 8], je auch zum Folgenden). So wurden die Beiträge lediglich im Rahmen der verfügbaren Mittel gewährt (Art. 5 EV Covid-19 Kultur; Art. 8 KMKV Covid-19) und sah Art. 2 Abs. 1 KMKG Covid-19 vor, dass der Kanton Kulturunternehmen und Kulturschaffende mit Beiträgen unterstützen *konnte*, was der zuständigen Behörde einen Ermessensspielraum einräumte (sog. Ermessenssubvention; vgl. etwa auch Art. 8 Abs. 1 KKFG; Lienhard/Engel/Schmutz, Finanzrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 953 ff., 987 N. 106). Waren die Voraussetzungen bzw. Bedingungen für Beiträge im Einzelfall erfüllt, hatte die zuständige Behörde mithin nach pflichtgemäsem Ermessen zu entscheiden, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe Mittel ausgerichtet werden. Die massgebenden Rechtsnormen legten demnach lediglich bestimmte, für die Gesuchsbeurteilung bedeutsame Kriterien und Gesichtspunkte fest, ohne die zuständige kantonale Behörde zu verpflichten, dem Gesuch bei erfüllten Anforderungen zu entsprechen (vgl. auch BVR 2024 S. 7 und 30 jeweilige E. 2.3.3, mit Hinweisen).

2.5 Seit der Beschwerdeführer das Gesuch am 31. Mai 2022 eingereicht hat, sind die hier anwendbaren Bestimmungen des Bundes- sowie des kantonalen Rechts zufolge Ablaufs der jeweiligen Geltungsdauer bereits wieder ausser Kraft getreten (vgl. AS 2021 878 Ziff. II Abs. 2; Art. 23. Abs. 3 Covid-19-Kulturverordnung [AS 2021 905; in Kraft vom 1.1. bis 31.12.2022]; Art. 11 Abs. 1 KMKG Covid-19; RRB 181/2023 vom 22.2.2023; Art. 11 KMKV Covid-19). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach dem zeitlich anwendbaren Recht. – Vorbehältlich einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung ist die Rechtmässigkeit einer Verfügung bzw. – sofern diese angefochten wird – eines Einspracheentscheids nach der Rechtslage im Zeitpunkt des Ergehens zu beurteilen. Später eingetretene Rechtsänderungen sind nur ausnahmsweise zu berücksichtigen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (BGE 144 II 326 E. 2.1.1, 139 II 243 E. 11.1, je mit Hinweisen; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 25 N. 8; vgl. auch BGE 148 V 162 E. 3.2.1 a.A. [betreffend Corona-Erwerbssersatz]; BVR 2024 S. 30 E. 2.4 [betreffend Sofortunterstützung]). Hier ist demnach auf beiden föderalen Stufen das im Zeitpunkt der Verfügung vom 22. September 2022 geltende (materielle) Recht massgebend.

3.

Die vorliegende Streitigkeit dreht sich um die Auslegung und Anwendung von Art. 2 Bst. a Covid-19-Kulturverordnung bzw. Art. 2 KMKV Covid-19.

3.1 Gemäss Art. 2 Bst. a erster Teilsatz Covid-19-Kulturverordnung umfasste der bundesrechtliche Begriff «Kulturbereich» die Bereiche darstellende Künste, Design, Film, visuelle Kunst, Literatur, Musik und Museen. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung und den dazugehörigen Materialien folgt, dass die Aufzählung in Bezug auf die abgedeckten Kulturbereiche abschliessend war. Art. 2 Bst. a zweiter Teilsatz Covid-19-Kulturverordnung sah jedoch vor, dass die Kantone den Begriff des Kulturbereichs enger definieren oder ausweiten konnten. So durften sie etwa Ausfallentschädigungen an Verlage ausrichten (zum Ganzen: Erläuterungen BAK Covid-19-Kulturverordnung, S. 1 [Erläuterungen zu Art. 2 Bst. a], auch zum Folgenden). Der

Kanton Bern machte vom entsprechenden Gestaltungsspielraum Gebrauch und erweiterte in Art. 2 KMKV Covid-19 die Bereiche der darstellenden Künste und der Musik (Bst. a), der visuellen Kunst (Bst. b) und der Literatur, welcher abweichend von den bundesrechtlichen Vorgaben ausdrücklich auch Buchprojekte von Verlagen erfasste, wenn sie den Kulturbereich betrafen (Bst. c; vgl. auch Vortrag BKD KMKV Covid-19, S. 3 f. [Erläuterungen zu Art. 2]).

3.2 Es ist unbestritten, dass die nach Auffassung des Beschwerdeführers ausfallentschädigungsfähigen Buchprojekte (nachfolgend: Stadtbücher) als «Buchprojekte von Verlagen» im Sinn von Art. 2 Bst. c KMKV Covid-19 (erster Satzteil) anzusehen sind (sog. Self-publishing, dazu insb. Beschwerde S. 2; ferner angefochtene Verfügung S. 1 sowie Beschwerdeantwort Ziff. 2.3, wo die Vorinstanz implizit davon ausgegangen ist, dass die Stadtbücher als Buchprojekte eines Verlags im Sinn von Art. 2 Bst. c KMKV Covid-19 gelten). Strittig ist indes, ob sie im Sinn von Art. 2 Bst. c KMKV Covid-19 den «Kulturbereich betreffen» (mittlerer Satzteil). Massgebend ist insoweit der bundesrechtliche Begriff des Kulturbereichs, denn Art. 2 KMKV Covid-19 verweist einleitend auf Art. 2 Bst. a Covid-19-Kulturverordnung. Art. 2 Bst. c KMKV Covid-19 ist demnach so zu verstehen, dass Buchprojekte von Verlagen den Kulturbereich betreffen mussten, wie er im Bundesrecht definiert war, mithin die abschliessend aufgezählten (Teil-)Bereiche darstellende Künste, Design, Film, visuelle Kunst, Literatur, Musik und Museen (vgl. E. 3.1 hiervor; ferner angefochtene Verfügung S. 1; Beschwerdeantwort Ziff. 2.3, 2.5).

3.3 Die in Art. 2 Bst. a Covid-19-Kulturverordnung «abschliessend» aufgezählten (Teil-)Bereiche darstellende Künste, Design, Film, visuelle Kunst, Literatur, Musik und Museen sind im Rahmen der Materialien wie folgt präzisiert worden (Erläuterungen BAK Covid-19-Kulturverordnung, S. 1 f. [Erläuterungen zu Art. 2 Bst. a]):

- «• Darstellende Künste und Musik: Erfasst sind darstellende Künste im engeren Sinne und deren Vermittlung (Theater, Oper, Ballett, zirzensische Künste, klassische und zeitgenössische Konzerthäuser und -lokale, Orchester, Musiker, DJs, Sänger, Chöre, Tänzer, Schauspieler, Strassenkünstler, Theaterensembles und Tanzcompagnies), die Erbringung von Dienstleistungen für darstellende Künste und Musik (inkl. Musikagenten, Tourmanager, etc.) sowie der Betrieb von Kultureinrichtungen im Bereich der darstellenden Künste und der Musik

(inkl. Clubs für aktuelle Musik, sofern sie über eine künstlerische Programmgestaltung verfügen) sowie Tonstudios; *nicht* erfasst sind das Verlegen von bespielten Tonträgern und Musikalien, die Herstellung von Musikinstrumenten, der Handel mit Musikinstrumenten, Musiklabels, kommerzielle Anbieter von Kulturagenden, Ticket-Services, Seminarräumen etc. sowie Discotheken, Dancings, Night Clubs.

- Design: Erfasst sind Ateliers und Studios für unter anderem Textil-, Objekt-, Schmuck- und Grafikdesign; *nicht* erfasst sind Architekturbüros und Restauratoren.
- Film: Erfasst sind die Herstellung von Filmen und deren Vermittlung (inkl. Filmfestivals), Filmtechnik, Filmverleih und -vertrieb sowie der Betrieb von Kinos; *nicht* erfasst sind der Handel mit bespielten Ton- und Bildträgern oder Videotheken.
- Visuelle Kunst: Erfasst sind Tätigkeiten im Bereich der bildenden Kunst (inklusive interaktive Medienkunst und Photographie) und deren Vermittlung (inkl. subventionierte Kunsträume); *nicht* erfasst sind der Betrieb von Fotolabors sowie der Kunsthandel (inkl. Galerien) und der Handel mit Antiquitäten.
- Literatur: Erfasst sind literarisches Schaffen (inklusive literarisches Übersetzen) und dessen Vermittlung (inkl. Literaturfestivals); *nicht* erfasst sind das Drucken und das Verlegen von Büchern, der Handel mit Büchern sowie Bibliotheken und Archive.
- Museen: Erfasst sind öffentlich zugängliche Museen, Ausstellungsorte und Sammlungen und die Vermittlung von kulturellem Erbe; *nicht* erfasst sind Zoos und botanische Gärten sowie der Betrieb von historischen Stätten und Gebäuden.

Insgesamt ausgeschlossen vom Anwendungsbereich der Verordnung ist der Bildungsbereich in allen Disziplinen (Musik-, Tanz-, Theater-, Kunst-, Film(hoch)schulen etc.)».

Gestützt auf diese Auflistung ist in grammatikalisch-systematischer Hinsicht davon auszugehen, dass der Begriff des Kulturbereichs bundesrechtlich vergleichsweise eng gefasst war (vgl. etwa die deutlich weiter gefasste Umschreibung durch die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO], wonach Kultur in ihrem weitesten Sinn als die Gesamtheit der einzigartigen geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Aspekte angesehen werden könne, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichneten, so neben Kunst und Literatur auch Lebensformen, die Grundrechte des Menschen, Wertsysteme, Traditionen und Glaubensrichtungen; <www.bak.admin.ch>, Rubriken «Themen/Kulturdefinition UNESCO»). Zugleich ist aber nicht näher vorgegeben, welche Kriterien beispielsweise Fotografien erfüllen müssen, um als bildende Kunst anerkannt werden zu können, oder wann ein Text als Produkt literarischen Schaffens gilt. Insgesamt bleiben die in Art. 2 Bst. c KMKV Covid-19 enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe auch im Licht der bundesrechtlichen Re-

gelung und im Verbund mit den voranstehenden diesbezüglichen Erläuterungen grundsätzlich vage. Das Verwaltungsgericht hat die Anwendung dieser Bestimmung einer einzelfallbezogenen Rechtskontrolle zu unterziehen (vgl. vorne E. 1.3; BGer 2C_976/2022 und 2C_977/2022 vom 22.3.2024 E. 3.5 mit weiteren Hinweisen; BVR 2014 S. 197 E. 3.3; VGE 2020/314 sowie 2020/320 jeweils vom 3.3.2023 jeweilige E. 5.1), aber die offene Normierung vermittelt der BKD bzw. dem AK als erstinstanzlich zuständige Behörden (vgl. Art. 6 Abs. 3 KMKV Covid-19 und vorne Bst. A f.) innerhalb der einzelnen Teilbereiche einen Beurteilungsspielraum, den das Gericht zu respektieren hat. Dies umso mehr, als eine umfassende verwaltungsgerichtliche Rechtskontrolle vorab am fehlenden Überblick über die gesamte Beitragspraxis scheiterte, unter Umständen aber auch an fachtechnischem Wissen in Einzelfragen (wie sie voranstehend skizziert und hier auch umstritten sind). Entsprechend hat das Verwaltungsgericht seine diesbezügliche Prüfungsdichte einzuschränken. Im Licht der Kompetenzabgrenzung zwischen Verwaltung und Gericht ist lediglich zu prüfen, ob sich die BKD bei der Auslegung von sachlichen Überlegungen hat leiten lassen und ob der auf ihrer wertenden Teilkonkretisierung beruhende Entscheid namentlich unter dem Gesichtswinkel des Rechtsgleichheitsgebots als vertretbar erscheint (vgl. etwa BVR 2020 S. 519 E. 5.1 [betreffend wiederkehrende Beiträge aus dem Lotteriefonds an den Unterhalt des Albert Anker-Hauses], 2012 S. 121 E. 4.1.1 [betreffend Beiträge aus dem Sportfonds an Pfadikurse]).

3.4 Die verwaltungsgerichtliche Zurückhaltung rechtfertigt sich auch deshalb, weil (Einzel-)Unternehmen, die aufgrund von Massnahmen des Bundes oder des Kantons Bern zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie finanzielle Einbussen erlitten hatten, aufgrund bestehender Beurteilungs- oder Ermessensspielräume (hierzu vorne E. 2.4) aber von den Kulturbeiträgen ausgeschlossen zu werden drohten, grundsätzlich um Ausrichtung von Härtefallhilfen bzw. Sofortunterstützung ersuchen konnten und die zuständige Behörde auch insoweit über Anwendungsspielräume verfügte (vgl. zur Abgrenzung zwischen Kulturbeiträgen und Härtefallhilfen BVR 2024 S. 7 E. 4.4). Damit legen Sinn und Zweck der Unterstützungsmassnahmen im Kulturbereich (dazu wiederum vorne E. 2.4) nahe, dass der BKD bei der Konkretisierung von Art. 2 Bst. c KMKV Covid-19 ein Beurteilungsspielraum zu belassen ist.

3.5 Die Vorinstanz ist zum Schluss gelangt, die Stadtbücher betreffen den Kulturbereich gemäss Covid-19-Kulturverordnung nicht (angefochtene Verfügung S. 1). Gemäss den Ausführungen in ihrer Beschwerdeantwort hat sie unter Würdigung der Unterlagen aus den früheren Gesuchseingaben des Beschwerdeführers (insb. Vorakten Ziff. 3.1-3.3) sowie der Präsentation der Stadtbücher auf dessen Website (vgl. <www.bucks-edition.ch>, Rubrik «einfach serie») erwogen, die Buchprojekte des Beschwerdeführers setzten sich aus einzelnen Beiträgen zu Gastronomieunternehmen, Geschäften aller Branchen (Kleider, Bücher, Blumen, Konsumgüter usw.) und Kulturinstitutionen zusammen. Wolle sich eine Unternehmung oder eine Institution porträtieren lassen, schliesse sie dafür einen Vertrag mit dem Verlag ab und bezahle für die Publikation. In einem Stadt-Buch seien rund 120 bis maximal 150 Geschäfte porträtiert. Ergänzend kämen Porträts von Kulturinstitutionen und sogenannte «little stories» dazu. Dabei handle es sich um kurze Geschichten zur jeweiligen Stadt. Enthalten sei auch ein Stadtplan, auf dem die porträtierten Geschäfte und Institutionen eingetragen seien. Damit liege der Hauptfokus der Publikationen auf den Geschäftsportraits, was den Buchprojekten den Charakter von Stadtführern verleihe. Die Texte für die Porträts würden vom Verlag selber redigiert und verfügten über eine redaktionelle Einheitlichkeit, hätten aber keinen künstlerisch-literarischen Charakter. Inhaltlich vermittelten sie faktische Informationen zu den porträtierten Unternehmen. Literarische Texte im engeren Sinn dagegen seien regelmässig fiktional und müssten nur einen bedingten Wirklichkeitsanteil haben. Aus diesen Gründen fielen die Buchprojekte des Verlags nicht in den Kulturbereich Literatur und damit auch nicht in den Geltungsbereich der Ausfallentschädigung (Beschwerdeantwort Ziff. 2.4.2, mit Hinweisen auf die Vorakten). Weiter hat die Vorinstanz ausgeführt, die Buchprojekte des Beschwerdeführers bzw. die darin enthaltenen Fotografien könnten (auch) nicht dem Kulturbereich visuelle Kunst zugeordnet werden, da die Fotografien die einzelnen Porträts der Unternehmen illustrierten und keinen künstlerischen Charakter hätten (Beschwerdeantwort Ziff. 2.4.3).

3.6 Der Beschwerdeführer bringt vor, sein Verlag habe sich erfolgreich und mit Herzblut ausschliesslich der Kultur verschrieben – der Kultur einer Stadt mit ihrer (ausschliesslich) «regionalen Szene aller Art». Hiervon zeuge auch der Firmen- sowie Buch-Untertitel «Kultur . Stadt . Bücher». Kultur sei

Tausch/Austausch und jedes Buch sei ein Kulturgut, unabhängig davon, wie es kategorisiert werde (Literatur im engeren Sinn, Mainstream o.a.). Er produziere einmal jährlich ein Buch über eine Stadt (die Stadtkultur) bzw. über die Menschen, die regionale Unternehmen gründeten und führten. Dementsprechend würden Shops (auch Kunst- und Kunsthandwerkateliers) und verschiedenartige Gastronomiebetriebe porträtiert. Sodann würden Kulturlokale, Clubs, diverse kulturelle Veranstaltungen (Musik, Lesungen, Gaukler, Film, Theater), ausgewählte kulturelle Institutionen (Theater, Museen, Kunstgalerien und Konzertlokalitäten, inkl. historische Plätze, Bauten und Geschichten) und (kleine) Tierparks vorgestellt. Geplant sei eine schweizweite Serie solcher Stadtbücher über verschiedene (auch kleinere) Schweizer Städte. Bisher seien die Bücher Bern 01 und Bern 02, Thun, Basel, Solothurn, Luzern, Aarau sowie Winterthur erschienen. Die Projekte dürften auch als Förderung der lokalen Szene einer Stadt angesehen werden, denn was sein Verlag mache, sei sensibilisieren, also aufzeigen, was an regionaler Kraft, der eigentlichen Kultur, vorhanden sei. Dies erfolge in wertiger Buchform, was nicht vergleichbar sei mit einer «Stadtführer-Broschüre» (zum Ganzen Beschwerde S. 2 f.; Stellungnahme vom 12.1.2022 Ziff. 3; vgl. auch Stellungnahme vom 8.5.2023 Ziff. 5).

3.7 Der Beschwerdeführer hat den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zu Recht nicht bestritten (vgl. Beschwerdebeilagen [act. 1C, 4A]; Beschwerdeantwort Ziff. 2.4.1 f., insb. mit Hinweis auf Vorakten Ziff. 3.1-3.3 [in act. 7A] sowie die Website des Beschwerdeführers; s. auch vorne E. 3.5). Im vorliegenden Verfahren hat er jedoch zusätzlich zwei Stadtbücher eingereicht (... und ...), um seinen Standpunkt zu untermauern. Deren Cover sind betitelt mit «...» und geben mit den Begriffen «shops – gastro – kunst & kultur – little stories» einen groben Hinweis auf den Inhalt. In den eingereichten Exemplaren «C._____» und «D._____» porträtierte der Beschwerdeführer kleine oder mittelgrosse, lokale Betriebe der jeweiligen Stadt (Gastronomiebetriebe, Galerien, Ateliers und Läden). Die Porträts nehmen den grössten Teil eines Stadtbuchs ein (in «C._____» rund 220 von 328 Seiten [vgl. act. 1D]; zum Ganzen auch vorne E. 3.5). Weiter enthalten die Stadtbücher «little stories» zu einzelnen Aspekten der Stadtgeschichte, Kulturinstitutionen sowie ausgewählten Sehenswürdigkeiten und (Gross-)Anlässen, die im Vergleich zu den Porträts

jedoch eine untergeordnete Rolle spielen (in «C._____» 21 «little stories» auf insgesamt 30 Seiten). In der vorderen und hinteren Buchklappe sind Pläne der Quartiere enthalten, auf welchen die porträtierten Betriebe und die mit den «little stories» aufgegriffenen Stätten markiert sind (mittels farbig hinterlegter Ziffer und entsprechender Legende). Dabei fällt auf, dass auf den Stadtplänen nur jene Strassennamen abgedruckt wurden, an welchen sich die Betriebe und Stätten befinden. Mit Blick darauf und auf die übrigen Akten ist die vorinstanzliche Feststellung, wonach der Hauptfokus der Publikationen auf den Geschäftsporträts liege und den Buchprojekten den Charakter von Stadtführern verleihe, nicht zu beanstanden. Aufgrund des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums (vorne E. 3.3) durfte die Vorinstanz die grundsätzliche Beitragsberechtigung des Beschwerdeführers sodann davon abhängig machen, ob die in den Stadtbüchern enthaltenen Texte als literarische Texte im engeren Sinn (fiktionale Texte mit nur bedingtem Wirklichkeitsanteil) und die abgedruckten Fotografien als virtuelle Kunst (mit künstlerischem Charakter) angesehen werden können (vgl. vorne E. 3.5). Die vorinstanzliche Würdigung, wonach die Stadtbücher nicht im Sinn von Art. 2 Bst. c KMKV Covid-19 den Kulturbereich betreffen, weil die Texte inhaltlich faktische Informationen zu den porträtierten Unternehmen enthielten, illustriert durch Fotografien ohne künstlerischen Charakter, erscheint nach dem Gesagten ohne Weiteres vertretbar. Dem hält der Beschwerdeführer nichts Stichhaltiges entgegen.

3.8 Die auf der wertenden Konkretisierung der Vorinstanz beruhende, hier angefochtene Verfügung ist entgegen dem Beschwerdeführer (vgl. Beschwerde sowie Stellungnahmen Beschwerdeführer vom 12.1., 13.3. und 8.5.2023 jeweilige Ziff. 2) auch unter dem Gesichtswinkel des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 10 Abs. 1 KV) nicht zu beanstanden: Dieses verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (statt vieler BGE 145 II 206 E. 2.4.1; BVR 2018 S. 358 E. 3.2.4). Der aus der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 Abs. 1 BV; Art. 23 Abs. 1 KV) abgeleitete Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden schützt seinerseits nur vor Eingriffen des Staates, begründet aber keinen Anspruch auf staatliche Unterstützungsleistungen. Selbst wenn nicht alle Konkurrentinnen und Konkurrenten staatliche Beiträge erhal-

ten, bedeutet dies für sich allein keine Art. 27 Abs. 1 BV bzw. Art. 23 Abs. 1 KV verletzende Wettbewerbsverfälschung (statt vieler BGE 149 I 146 [BGer 2D_53/2020 und 2D_25/2021 vom 31.3.2023] nicht publ. E. 4.4; VGE 2012/221 vom 21.11.2013 E. 4.1, je mit Hinweisen). Hier kann der Beschwerdeführer aus den genannten Bestimmungen schon mangels gleicher Produkte bzw. direkter Konkurrenz (vgl. insb. den Handelsregisterauszug der E._____ GmbH sowie Beschwerdebeilagen [act. 9A]) nichts zu seinen Gunsten ableiten, wie die BKD zutreffend geltend macht (Beschwerdeantwort Ziff. 2.5; Stellungnahmen BKD vom 10.2. und 24.3.2023 Ziff. 2.1 bzw. 2.1 und 2.3). Nicht dargetan ist insbesondere, worin die von ihm behauptete Vermittlungstätigkeit (vgl. insb. Stellungnahme vom 13.3.2023 Ziff. 4) bestanden haben könnte. Umgekehrt ist es plausibel und vermag zu überzeugen, wenn die BKD ausführt, in der vom Beschwerdeführer zum Vergleich herangezogenen Publikation «...» nehme die Vermittlungstätigkeit einen «zentralen Stellenwert» ein, werde doch damit (im Gegensatz zu den hier interessierenden Publikationen des Beschwerdeführers) «in der Kombination von Veranstaltungsagenda, umfangreicher redaktioneller Berichterstattung (Vorschauen, Hintergrundberichte) sowie als Inserateplattform für Kulturschaffende und -veranstaltende eine wichtige Infrastruktur für die Kulturbranche» gebildet und «eine kontinuierliche Vermittlungstätigkeit für das kulturelle Schaffen» ausgeübt (Stellungnahme vom 10.2.2023 Ziff. 2.1). Abgesehen davon werden nach den überzeugenden und differenzierten Ausführungen der BKD (vgl. Stellungnahme vom 24.3.2023 Ziff. 2.1 mit Verweisen) gewisse Produkte des Verlags F._____ AG vom Kulturbereich Literatur erfasst.

3.9 Zusammengefasst erweist sich der Schluss der Vorinstanz, wonach die Stadtbücher nicht im Sinn von Art. 2 Bst. c KMKV Covid-19 den Kulturbereich betreffen und damit auch nicht in den Geltungsbereich der Ausfallentschädigung fielen, nicht als rechtsfehlerhaft. Damit kann die Frage offenbleiben, ob der Beschwerdeführer allenfalls stärker von den Covid-19-Massnahmen betroffen war als andere Verlage (vgl. Stellungnahme Beschwerdeführer vom 13.3.2023 Ziff. 5; Stellungnahme BKD vom 24.3.2023 Ziff. 2.2). Am vorliegenden Ergebnis vermöchte auch ein persönliches Gespräch nichts zu ändern (vgl. zum entsprechenden Wunsch des Beschwerdeführers Beschwerde S. 2). Soweit der Beschwerdeführer damit ein «Par-

teilverhör» oder die Durchführung einer Instruktionsverhandlung zu Vergleichszwecken beantragt, wird der entsprechende Antrag abgewiesen (zur antizipierten Beweiswürdigung statt vieler: BGE 147 IV 534 E. 2.5.1, 144 II 427 E. 3.1.3; BVR 2021 S. 239 E. 5.6, 2015 S. 557 E. 3.8). Die angefochtene Verfügung hält der Rechtskontrolle stand.

4.

4.1 Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als offensichtlich unbegründet; sie ist abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist. Das Verwaltungsgericht beurteilt solche Rechtsmittel in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

4.2 Bei diesem Verfahrensausgang hat der unterliegende Beschwerdeführer die Kosten für das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3, Art. 104 Abs. 3 und Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG).

5.

Nach Art. 83 Bst. k des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) ist die Beschwerde an das Bundesgericht unzulässig gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht. Der strittige Beitrag stellt wohl keine Anspruchssubvention dar (vorne E. 2.4; ferner BGer 2C_455/2023 vom 22.3.2024 E. 1.3.1 mit Hinweisen [betreffend Massnahmen im Medienbereich gemäss aArt. 14 Covid-19-Gesetz; AS 2020 S. 3835, 2021 153; in Kraft bis 31.12.2021]). Gegen den vorliegenden Entscheid dürfte somit lediglich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde offenstehen, weshalb in der Rechtsmittelbelehrung auf diese verwiesen wird.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 2'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt und dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'500.-- entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1'500.-- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Beschwerdegegner

Das präsidierende Mitglied:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 39 ff. und 113 ff. BGG geführt werden.