

100.2016.136U
ARB/DIS/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 23. März 2017

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiberin Dietiker

A. _____
Verein, handelnd durch die statutarischen Organe
Beschwerdeführer

gegen

Kanton Bern
handelnd durch die Polizei- und Militärdirektion, Kramgasse 20, 3011 Bern
Beschwerdegegner

betreffend Beitrag aus dem Lotteriefonds an ein Pilotprojekt (Verfügung der
Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 8. April 2016; 805655)



Sachverhalt:

A.

Der Verein «A._____» [...] bezweckt im Wesentlichen die Förderung der Umsetzung der Menschenrechte, die Sensibilisierung für Menschenrechtsfragen sowie den Aufbau von Dienstleistungen für und den Informationsaustausch mit national oder international im Bereich der Menschenrechte tätigen Organisationen und Bewegungen. Diese Zwecke werden mittels Projekten und einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit verfolgt. Mit Gesuch vom 12. Februar 2016 beantragte A._____ bei der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM) die Zusicherung eines Beitrags in der Höhe von insgesamt Fr. 75'000.-- aus dem Lotteriefonds an das Pilotprojekt «Unabhängige Beratungsstelle für Menschen im Freiheitsentzug und ihre Angehörigen» (nachfolgend: Pilotprojekt). Die POM wies dieses Gesuch mit Verfügung vom 8. April 2016 ab.

B.

Dagegen hat A._____ am 3. Mai 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und es sei ihm der nachgesuchte Beitrag zuzusprechen. Eventuell sei ihm ein Beitrag im Umfang der ausgewiesenen externen Projektkosten von Fr. 66'750.-- zuzusprechen. Subeventuell sei die Sache zur Vervollständigung des Sachverhalts an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Mit Beschwerdeantwort vom 6. Juli 2016 beantragt die POM Abweisung der Beschwerde.

Die Beteiligten haben in der Folge nochmals zur Sache Stellung genommen und an ihren Begehren festgehalten.

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. 43 Abs. 1 des Lotteriegengesetzes vom 4. Mai 1993 [LotG; BSG 935.52]). 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 einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

2.1 Lotteriegelder sind ausschliesslich für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke zu verwenden (vgl. Art. 3 und 5 des Bundesgesetzes vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten [SR 935.51; nachfolgend: LG] i.V.m. Art. 26 der Interkantonalen Vereinbarung vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten [nachfolgend: IVLW; BSG 945.4-1]). Jeder Einsatz von Lotteriegeldern setzt eine Rechtsgrundlage im Lotteriegesetz voraus (Art. 34 Abs. 1 LotG). Die von Swisslos überwiesenen Reinertragsanteile fallen in den Lotteriefonds (Art. 45 Abs. 1 LotG; vgl. auch Art. 36 Abs. 1 LotG). Die Mittel aus dem Lotteriefonds werden einerseits (direkt) für die in Art. 46 Abs. 2 LotG aufgeführten Zwecke verwendet, namentlich für kulturelle Einrichtungen, Veranstaltungen und Publikationen, Denkmalpflege, Heimat-, Natur- und Umweltschutz, Katastrophen- und Entwicklungshilfe sowie für (weitere) gemeinnützige und wohltätige Vorhaben; andererseits werden damit der Sportfonds und der Kulturförderungsfonds gemäss

der Kulturförderungsgesetzgebung gespeist (vgl. Art. 45 Abs. 2 LotG; zum Ganzen BVR 2013 S. 183 E. 2.1, 2012 S. 109 E. 2.1 f., 2012 S. 121 E. 3.1 ff.).

2.2 Der Lotteriefonds wird von der POM verwaltet (Art. 46 Abs. 1 LotG). Sie beschliesst über die Ablehnung von Gesuchen und im Rahmen ihrer Finanzkompetenz über die Bewilligung von Beiträgen (Art. 42 Abs. 1 LotG). Die Verwendung von Lotteriegeldern zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen von Gemeinwesen oder von Privaten ist ausgeschlossen (Art. 34 Abs. 2 LotG); Vorhaben, die nach der Gesetzgebung aus ordentlichen Mitteln eines Gemeinwesens unterstützt werden können, dürfen indes mit Lotteriegeldern (mit)finanziert werden, soweit das Gesetz das Gemeinwesen nicht zur Übernahme der Kosten verpflichtet (Art. 34 Abs. 3 LotG). Die Ausrichtung eines Beitrags wird in der Regel von einer möglichst breit abgestützten Finanzierung und angemessenen Eigenleistungen abhängig gemacht (Art. 48 Abs. 3 LotG). Wiederkehrende Leistungen sowie Beiträge an den Betrieb von Einrichtungen werden grundsätzlich nicht gewährt (vgl. Art. 48 Abs. 4 LotG). Ergänzend sind in Art. 35 der Lotterieverordnung vom 20. Oktober 2004 (LV; BSG 935.520) weitere Grundsätze für die Ausrichtung von Beiträgen aus dem Lotteriefonds festgelegt: So sind Mittel aus dem Lotteriefonds in erster Linie für Vorhaben mit bleibendem Wert einzusetzen (Art. 35 Abs. 1 LV). Starthilfebeiträge werden dementsprechend nur gewährt, wenn die Fortführung des Vorhabens gesichert ist (vgl. Art. 35 Abs. 3 LV). Der Beitragssatz beträgt in der Regel maximal 40 Prozent der anrechenbaren Kosten, wobei für Vorhaben von kantonalen Bedeutung der Beitragssatz erhöht werden kann (vgl. Art. 35 Abs. 4 LV).

2.3 In dem von der POM erlassenen «Merkblatt für Gesuchsteller zur Einreichung von Beitragsgesuchen an den Lotteriefonds» (nachfolgend: Merkblatt) werden diese Bestimmungen wie folgt konkretisiert:

«Grundsatz:

Der Lotteriefonds unterstützt einmalig besondere Vorhaben (Projekte) von gemeinnützigen oder wohltätigen Organisationen, die einer möglichst breiten Öffentlichkeit zu Gute kommen, zeitlich befristet und inhaltlich klar definiert sind und für deren Umsetzung der Gesuchsteller auf finanzielle Unterstützung angewiesen ist.

Allgemeines:

- [...]
- Das Vorhaben muss einem der gesetzlichen Zuwendungsbereiche zugeordnet werden können: Kultur – Denkmalpflege – Heimatschutz – Naturschutz – Umweltschutz – Katastrophenhilfe – Entwicklungshilfe – Wissenschaft – Tourismus - öffentlicher Verkehr – Wirtschaftsförderung – gemeinnützige und wohltätige Vorhaben.
- Gesuchsteller: Es werden Stiftungen und Vereine unterstützt. Öffentlich-rechtliche Körperschaften können unterstützt werden, sofern das Vorhaben nicht zu den von Gesetzes wegen zu erfüllenden Aufgaben gehört (öffentlich-rechtliche Verpflichtungen). Grundsätzlich nicht unterstützt werden gewinnorientierte Unternehmungen (AGs, GmbHs) und Vorhaben von Privatpersonen.
- [...]
- Beiträge werden an Vorhaben von bleibendem Wert ausgerichtet.
- [...]
- [...]

Berechnung des Beitrages:

- Der Lotteriefonds unterstützt Vorhaben subsidiär. Der Gesuchsteller muss eine möglichst breit abgestützte Finanzierung und angemessene Eigenleistungen vorweisen können (Finanzierungsplan).
- [...]
- Anrechenbare Kosten: Grundsätzlich sind die dem Gesuchsteller extern entstehenden Kosten für ein Vorhaben von bleibendem Wert anrechenbar. Nicht anrechenbar sind interne Personal- und Sachkosten, Werbe- und Marketingkosten, Kosten für den Kauf von Grundstücken und Liegenschaften, allgemeine Betriebskosten, Gebühren sowie Kosten für den laufenden Unterhalt von Gebäuden. [...]
- [...]
- [...]»

2.4 Auf die Ausrichtung von Beiträgen aus dem Lotteriefonds besteht kein Rechtsanspruch (vgl. Art. 27 IVLW; Art. 34 Abs. 5 LotG). Sind die Voraussetzungen bzw. Bedingungen für eine Beitragsgewährung im Einzelfall erfüllt, entscheidet die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen, ob und wenn ja in welcher Höhe ein Beitrag aus dem Lotteriefonds ausgerichtet wird (sog. Entschliessungs- und Rahmenausfüllungsermessen). Die massgebenden Rechtsnormen legen mithin nur bestimmte, für die Gesuchsbeurteilung bedeutsame Kriterien und Gesichtspunkte fest, ohne dass eine behördliche Verpflichtung besteht, bei Erfüllung dieser Anforderungen dem Gesuch zu entsprechen (BVR 2013 S. 183 E. 2.1, 2012 S. 109 E. 2.4, 2012 S. 121 E. 3.6, je mit Hinweisen).

3.

3.1 Mit dem Pilotprojekt beabsichtigt der Beschwerdeführer, Personen im Freiheitsentzug sowie ihren Angehörigen im Kanton Bern Zugang zu einer unabhängigen (Rechts-)Beratungsstelle zu schaffen. Diese soll unterstützend sowie ergänzend zu den bestehenden Strukturen wirken und sich dafür einsetzen, dass die Rechte der inhaftierten Personen nur so weit beschränkt werden, als der Freiheitsentzug und das Zusammenleben in einer Hafteinrichtung es erfordern. Weiter soll der Austausch zwischen den inhaftierten Personen und den Vollzugsbehörden sowohl in rechtlicher als auch in persönlicher Hinsicht erleichtert werden. Die Dauer des Pilotprojekts beträgt drei Jahre (ursprünglich vorgesehen von September 2016 bis August 2019; vgl. zum Ganzen Projektdossier, in Vorakten POM [act. 6A] pag. 4 ff. [nachfolgend: Projektdossier]).

3.2 Die Vorinstanz hat erwogen, das Pilotprojekt sei weder gemeinnützig, da es nur einem eingeschränkten Nutzerkreis zugutekomme, noch sei es wohltätig. Wohltätigkeit setze voraus, dass sich die Betroffenen anderweitige Beratungsmöglichkeiten nicht leisten könnten oder keine solche bestünden. Jede mittellose Person im Kanton Bern habe indes von Verfassung wegen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, sofern das Begehren nicht aussichtslos erscheine. Zudem sehe die Gesetzgebung über den Straf- und Massnahmenvollzug vor, dass die Insassinnen und Insassen für die Lösung ihrer persönlichen, wirtschaftlichen und seelsorgerischen Probleme die entsprechenden Dienste der Vollzugseinrichtung in Anspruch nehmen könnten. Da mithin bereits genügend verwaltungsinterne und -externe Anlaufstellen bestünden, sei das Pilotprojekt auch nicht wohltätig. Das Gesuch scheitere im Wesentlichen jedoch bereits daran, dass der überwiegende Teil der ausgewiesenen Kosten Personal- und Betriebskosten darstelle, die im Rahmen der Beitragsermittlung nicht berücksichtigt werden könnten. – Der Beschwerdeführer hält der POM vor, sie habe sich zu wenig mit dem Projektdossier auseinandergesetzt und insofern den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig ermittelt. Sie verkenne, dass im Rahmen des Straf- und Massnahmenvollzugs die unentgeltliche Rechtspflege wegen Aussichtslosigkeit der Begehren selten gewährt werde und die Rechtsberatung nicht mitumfasse. Keines der bestehenden Ange-

bote für inhaftierte Personen würde diese Dienstleistung abdecken, womit die von der Vorinstanz definierten Kriterien der Wohltätigkeit erfüllt wären. Das Pilotprojekt verfolge mit der Förderung von Menschenrechten und demokratisch-rechtstaatlichen Grundprinzipien jedoch nicht wohltätige Zwecke, sondern bringe einen gewichtigen gesamtgesellschaftlichen Nutzen und müsse insofern als gemeinnützig anerkannt werden. Bei den ausgewiesenen Kosten handle es sich um Aufwendungen, die buchhalterisch und organisatorisch klar vom übrigen Betrieb abgegrenzt worden seien. Auch die geltend gemachten Personal- und Betriebskosten seien projektbezogen. Wenn die POM diese Kosten nicht berücksichtige, handle sie rechtswidrig, zumal bei zahlreichen mit Mitteln des Lotteriefonds unterstützten Projekten Betriebs- und Personalkosten angefallen und (vermutlich) mitfinanziert worden seien. Doch selbst wenn nur die externen Kosten des Pilotprojekts berücksichtigt werden könnten, hätte dies zu einer Gutheissung des Gesuchs im Umfang von Fr. 66'750.-- führen müssen.

4.

Zu prüfen ist zunächst, ob die POM das Pilotprojekt zu Recht als weder gemeinnützig noch wohltätig beurteilt hat (vgl. angefochtene Verfügung Ziff. II/4).

4.1 Einnahmen aus Lotterien dürfen ausschliesslich für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke verwendet werden (vorne E. 2.1, auch zum Folgenden). Gemäss Art. 26 IVLW bestimmen die Kantone die Kriterien, die die Verteilinstanz für die Unterstützung gemeinnütziger und wohltätiger Projekte anwenden muss. Betreffend die im Lotteriefonds verbleibenden Mittel hat der kantonale Gesetzgeber in Art. 46 Abs. 2 LotG mögliche Verwendungszwecke aufgeführt. Die Vielfalt der namentlich genannten unterstützungswürdigen Vorhaben zeigt auf, dass im kantonalen Lotterierecht die Begriffe der Gemeinnützigkeit und Wohltätigkeit weit zu verstehen sind (vgl. auch hinten E. 4.6). Dieses Begriffsverständnis ist mit den Vorgaben des LG vereinbar. Der historische Gesetzgeber wollte den Kantonen insbesondere in Bezug auf die Umschreibung des gemeinnützigen und wohltätigen Zwecks, bei der Auswahl der verschiedenen unterstützungswürdigen

Vorhaben und bei der Bemessung der Höhe der Ausgaben die nötige Freiheit belassen (Botschaft des Bundesrats zum Entwurfe eines Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und lotterieähnlichen Unternehmungen [nachfolgend: Botschaft LG], in BBI 1918 IV 333 ff., 345; BGer 1C_493/2009 vom 3.3.2010, in ZBI 2010 S. 693 E. 7.4 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 118 Ia 46 E. 5c). Begrenzt wird dieser Spielraum bei der Interpretation der Gemeinnützigkeit und der Wohltätigkeit lediglich durch das Verbot, Lotterien zu fiskalischen Zwecken durchzuführen. Lotteriegelder dürfen daher nicht zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen verwendet werden, d.h. für die Finanzierung von Aufgaben, deren Erfüllung dem Kanton gesetzlich vorgeschrieben ist (Willy Stähelin, Das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 als Strafgesetz, Diss. Zürich 1941, S. 146 f.).

4.2 Für die Auslegung und Abgrenzung der unbestimmten Begriffe der Gemeinnützigkeit und Wohltätigkeit lassen sich aus den Materialien zum LG nur wenige Hinweise entnehmen. Im bundesrätlichen Entwurf zum LG war nur von Gemeinnützigkeit die Rede. Die «wohltätigen Zwecke» wurden erst im Ständerat auf Antrag der vorberatenden Kommissionen ins Gesetz aufgenommen, um auch die Fälle erfassen zu können, bei denen es um die Unterstützung einer einzelnen oder einzelner in Not geratener Personen (z.B. Kunstschaffende) geht (Sten. Bull. S 1921 S. 82; Botschaft LG, a.a.O., S. 358; Georg Müller, Aktuelle Rechtsfragen des Lotteriewesens, in ZBI 1988 S. 141 ff., 150 f. mit Hinweisen). Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte lassen sich die beiden Begriffe (wenn überhaupt) insofern voneinander abgrenzen, als die Gemeinnützigkeit den Oberbegriff bildet, der sich auf das Gemeinwohl, d.h. auf die Hebung des geistigen und sittlichen Wohls, die Förderung idealer Bestrebungen im Interesse der Allgemeinheit bezieht, während sich die Wohltätigkeit auf einen engeren Personenkreis beschränken kann und die Milderung der Notlage von Einzelnen oder einzelner Gruppen von Bedürftigen bezweckt (vgl. Georg Müller, a.a.O., S. 150 mit Hinweis auf Hans-Rudolf Kurz, Bemerkungen zum Begriff der «Gemeinnützigkeit» im Sinne des Bundesratsbeschlusses vom 28. Februar 1941 über Sammlungen zu wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken, in Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit 1944 S. 253 ff., 258 mit Hinweisen). Mit gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken sind im Lotterie-

recht demnach Vorhaben gemeint, die uneigennützig sind und damit nicht den persönlichen Interessen der Beteiligten, sondern der Förderung der Allgemeinheit oder der Milderung der Notlage eines eingeschränkteren Destinatärkreises dienen (vgl. Georg Müller, a.a.O., S. 151 f. mit Hinweisen).

4.3 Von dieser Begriffsdefinition und -abgrenzung scheint auch der kantonale Gesetzgeber auszugehen. In Bezug auf die Verwendung der Mittel aus dem Lotteriefonds hat er den Begriff der Wohltätigkeit jedoch insofern eingeschränkt, als die Unterstützung von Einzelpersonen ausgeschlossen bleiben soll. Bedürftige Einzelpersonen müssen sich vielmehr an die jeweiligen Institutionen wenden (Vortrag der Polizeidirektion betreffend das Lotteriegesetz, in Tagblatt des Grossen Rates 1992, Beilage 63, S. 11). Die nicht abschliessende Auflistung zulässiger Verwendungszwecke in Art. 46 Abs. 2 LotG endet mit dem Hinweis auf (weitere) gemeinnützige und wohltätige Vorhaben, Institutionen und Vereine (Bst. m). Strittig ist, ob das Projekt des Beschwerdeführers gestützt auf diese (Auffang-)Bestimmung mit Geldern aus dem Lotteriefonds unterstützt werden kann.

4.4 Die im Rahmen des Pilotprojekts geplante Beratungsstelle soll Personen im Freiheitsentzug sowie ihren Angehörigen insbesondere bei rechtlichen Fragestellungen Unterstützung bieten. Sie will wenn nötig bei Behörden intervenieren und Mediationen ermöglichen. Daneben ist der Aufbau eines Netzwerks mit Personen aus verschiedenen Fachgebieten (nebst Recht auch Medizin, Psychologie, Sozialarbeit und Seelsorge) vorgesehen (vgl. Projektdossier pag. 4 f., 15 f.). Der Beschwerdeführer hat zur Abklärung des Bedarfs nach einer solchen Beratungsstelle mit zahlreichen Personen und Organisationen, die sich mit Fragen rund um den Straf- und Massnahmenvollzug befassen, Gespräche geführt. Insbesondere die kontaktierten Anwälte bejahten ein Bedürfnis nach einer ergänzenden Möglichkeit der Rechtsberatung und -vertretung, da Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege von Personen im Straf- oder Massnahmenvollzug oft chancenlos seien. Auch die Menschenrechtsorganisation Amnesty International hat eine entsprechende Nachfrage festgestellt, der sie mangels Ressourcen nicht entsprechen könne (vgl. Projektdossier pag. 11). Eine aus Fachpersonen bestehende Begleitgruppe soll die Beratungsstelle bei ihrer stra-

tegischen Ausrichtung unterstützen und ihr zu einer guten Vernetzung verhelfen. Die Beratungsstelle versteht sich als Vermittlerin zwischen den In-sassinnen und Insassen und den Behörden (vgl. Projektdossier pag. 16). Sie hat die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug des Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung der POM (seit 1.8.2016: Bewährungs- und Vollzugsdienste des Amtes für Justizvollzug; Art. 2 Abs. 1 Bst. c der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion [OrV POM; BSG 152.221.141]) über ihr Projekt informiert; der Leiter der Abteilung hat davon «wohlwollend» Kenntnis genommen und seine Unterstützung zugesagt (Absichtserklärung vom 13.1.2016, in Vorakten POM [act. 6A] pag. 21).

4.5 Die POM hat in der angefochtenen Verfügung erwogen, gemäss ihrer Praxis setze die Gemeinnützigkeit im Lotterierecht voraus, dass eine breite Öffentlichkeit aus der Verwendung der Mittel einen Nutzen ableiten könne, sofern sie diesen Nutzen in Anspruch nehmen wolle. Die Anzahl inhaftierter Personen sei im Vergleich zur breiten Öffentlichkeit bescheiden, was gegen die Gemeinnützigkeit des Vorhabens spreche (angefochtene Verfügung Ziff. II/4). In der Beschwerdeantwort führt die POM dazu weiter aus, dass für die Annahme der Gemeinnützigkeit eine erkennbare Förderung der Allgemeinheit gegeben sein müsse. Dies sei nicht der Fall, wenn der Kreis der geförderten Personen fest abgeschlossen oder infolge seiner Abgrenzung – insbesondere nach räumlichen oder beruflichen Kriterien – dauernd nur sehr klein sein könne. Bei den Personen im Straf- oder Massnahmenvollzug handle es sich um einen «sowohl räumlich als auch nach persönlichen Merkmalen» klar definierten Kreis und eine im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung (dauerhaft) sehr kleine Anzahl Personen (vgl. Beschwerdeantwort S. 2). Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, dass die Förderung der Menschenrechte zugunsten von Personen im Freiheitsentzug zwar unmittelbar nur einer begrenzten Anzahl Menschen diene. Mittelbar habe das Pilotprojekt aber einen gewichtigen gesamtgesellschaftlichen Nutzen. Durch die Beratungsstelle würden zum einen «die Grundrechte einer marginalisierten sozialen Gruppe gestärkt» und zum andern «die zuständigen Anstaltsleitungen und Behörden im Hinblick auf systemisch bedingte Schwachstellen im Grundrechtsschutz sensibilisiert». Damit werde

«ein Beitrag zu einem grundrechtskonformen Straf- und Massnahmenvollzug gewährleistet» (Beschwerde Ziff. 16).

4.6 Die Beurteilung des Pilotprojekts durch die Vorinstanz beruht entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht auf einer unvollständigen Ermittlung des Sachverhalts (vgl. vorne E. 3.2), sondern auf ihrem abweichenden Verständnis von Gemeinnützigkeit. Die Konkretisierung dieses Begriffs durch die POM wirft die Frage auf, ob ein mit Geldern aus dem Lotteriefonds finanziertes Vorhaben unmittelbar einer breiten Öffentlichkeit dienen bzw. zu einer unmittelbar erkennbaren Förderung der Allgemeinheit führen müsse, um als gemeinnützig anerkannt zu werden. Die in Art. 46 Abs. 2 Bst. a-I LotG genannten Verwendungszwecke stehen einem solchen Begriffsverständnis klar entgegen. So profitiert von der «Verkehrswerbung und Förderung des Tourismus» (Bst. i) unmittelbar nur eine begrenzte Anzahl Unternehmen und im Tourismus tätige Personen; mittelbar kommen diese Investitionen einer grösseren Allgemeinheit zugute. Dasselbe gilt für die «allgemeine regionale Wirtschaftsförderung» (Bst. l). Von Publikationen und wissenschaftlichen Projekten (Bst. h) profitiert die breite Öffentlichkeit oft auch nur mittelbar, richten sich diese – obwohl von allgemeinem Interesse – nicht selten an ein bestimmtes Fachpublikum. Weiter kann je nach Art einer kulturellen Veranstaltung oder Publikation (vgl. Bst. a) auch bei diesem Verwendungszweck der Kreis der unmittelbar Interessierten auf eine begrenzte Anzahl Personen beschränkt sein. Trotzdem handelt es sich dabei um gemeinnützige Vorhaben. Dass der kantonale Gesetzgeber die Gemeinnützigkeit im Lotterierecht weit verstanden haben will und ein begrenzter (unmittelbarer) Destinatärkreis die Gemeinnützigkeit nicht von vornherein ausschliesst, zeigen nicht zuletzt die möglichen Verwendungszwecke von Lotteriegeldern, die über den Sportfonds an einzelne Sportvereine ausbezahlt werden (z.B. Beiträge für die Anschaffung von Sportmaterial, Förderbeiträge an den Leistungssport, Beiträge für Veranstaltungen und Wettkämpfe; vgl. Art. 9 ff. der Sportfondsverordnung vom 24. März 2010 [SpfV; BSG 437.63]; vgl. auch Vortrag des Regierungsrats zur Änderung des Lotterieggesetzes, in Tagblatt des Grossen Rates 2011, Beilage 10, S. 4 f. Ziff. 3.2). Dasselbe weite Begriffsverständnis muss auch bei der Anwendung von Art. 46 Abs. 2 Bst. m LotG gelten. Es ginge nicht an,

denselben Begriff hier anders zu konkretisieren als im übrigen Lotterierecht.

4.7 Das geplante Hilfsangebot richtet sich mit den im Kanton Bern Inhaftierten und ihren Angehörigen in der Tat nur an einen kleinen Teil der Bevölkerung. Dabei handelt es aber nicht um einen dauerhaft abgeschlossenen, sondern grundsätzlich offenen Destinatärkreis, kann doch potenziell jede Person von einem Freiheitsentzug betroffen sein (vgl. zur grundsätzlich enger gefassten Gemeinnützigkeit im Steuerrecht statt vieler: Peter Locher, Kommentar zum DBG, II. Teil, 2004, Art. 56 N. 77 ff., insb. 87). Zudem macht der Beschwerdeführer zu Recht geltend, dass die Förderung der Interessen einer Randgruppe und damit eines schwächeren Teils der Gesellschaft im Interesse der Allgemeinheit liegt und (mittelbar) einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen erzeuge. Dem Projektdossier kann entnommen werden, dass sich der Beschwerdeführer eingehend mit den vorhandenen Hilfsleistungen auseinandergesetzt und das Bedürfnis nach einem ergänzenden Angebot seriös abgeklärt hat (vgl. vorne E. 4.4). Da das Vorhaben uneigennützig betrieben werden soll (vgl. Beilage zum Projektdossier pag. 20), erfüllt es die Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit. Ob es auch wohltätig ist, kann dabei offenbleiben.

5.

Die POM ist sodann der Auffassung, dass der überwiegende Teil der budgetierten Kosten aus Personal- und Betriebskosten der gesuchstellenden Organisation bestehe, die bei der Beitragsermittlung nicht berücksichtigt werden könnten (vgl. angefochtene Verfügung Ziff. II/5).

5.1 Die Vorinstanz hat die Berechnung der anrechenbaren Kosten anhand des Merkblatts vorgenommen (vorne E. 2.3). Beim Merkblatt handelt es sich um eine sog. Verwaltungsverordnung, deren Hauptfunktion darin besteht, im Sinn einer behördlichen Meinungsäusserung über den Vollzug der anwendbaren Bestimmung eine einheitliche, gleichmässige und sachgerechte Praxis sicherzustellen. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist eine Verwaltungsverordnung trotz mangelnder Gesetzeskraft zu beachten, wenn und soweit deren Anwendung nicht gegen gesetzliche Bestim-

mungen verstösst und eine einzelfallgerechte Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt bzw. eine überzeugende und praktikable Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellt (vgl. dazu BVR 2013 S. 183 E. 3.3, 2012 S.193 E. 3.2.2, je mit Hinweisen). Gemäss Merkblatt können grundsätzlich nur die der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller extern entstehenden Kosten für ein Vorhaben von bleibendem Wert berücksichtigt werden. Nicht anrechenbar sind insbesondere interne Personal- und Sachkosten, Werbe- und Marketingkosten, allgemeine Betriebskosten und Gebühren sowie Kosten für den laufenden Unterhalt von Gebäuden. Diese Umschreibung und Abgrenzung der anrechenbaren Kosten ist sachlich nachvollziehbar und stellt eine überzeugende und praktikable Konkretisierung des Begriffs «Betrieb von Einrichtungen» gemäss Art. 48 Abs. 4 LotG bzw. «Vorhaben mit bleibendem Wert» gemäss Art. 35 Abs. 1 LV dar (vgl. vorne E. 2.2).

5.2 Der beantragte Betrag in der Höhe von Fr. 75'000.-- entspricht einem Anteil von 26 % der Gesamtkosten von rund Fr. 290'000.-- (vgl. auch angefochtene Verfügung Ziff. I/3). Er beruht auf folgender Kostenzusammenstellung (Beilage zum Projektdossier pag. 20):

Aufwand [in Fr.]	2016	2017	2018	2019	Total
<i>Aufwand A. _____</i>					
Vorprojekt: Bedarfsabklärung / Fundraising: 140 Stunden à Fr. 50.--	7'000	0	0	0	7'000
Projektleitung und -durchführung: 12 Monate, 50 % Pensum (inkl. Sozialversicherungen)	11'500	46'000	46'000	34'500	138'000
Sekretariat (15 %)	2'900	11'600	11'600	8'700	34'800
Spesen	250	1'000	1'000	750	3'000
Geschäftsleitung: Beratung und strategische Planung (60 Stunden à Fr. 80.--)	1'700	4'800	4'800	3'600	14'900
Overhead: Buchhaltung, Infrastruktur und Material	1'200	9'000	9'000	6'000	25'200
<i>Rechtsvertretung durch Anwälte / Anwältinnen</i>					
Fall à 20 Stunden (Stundenansatz Fr. 180.--): 2017: 3x / 2018: 4x / 2019: 3x	0	11'800	14'400	11'800	38'000
Spesen	0	1'000	1'000	750	2'750

<i>Übriger Aufwand</i>						0
Dolmetschende und Übersetzungen	0	5'000	6'000	4'000		15'000
Aufbau / Unterhalt Datenbank für Beratungsfälle	0	4'000	1'000	1'000		6'000
Externe Evaluation			5'000			5'000
Total Aufwand	24'550	94'200	99'800	71'100		289'650
Finanzierungsplan						
<i>Eigenleistungen</i>						
Vorprojekt und strategische Beratung	7'000	5'000	5'000	5'000		22'000
<i>Beiträge</i>						0
Lotteriefonds	12'500	25'000	25'000	12'500		75'000
Weitere Stiftungen	5'050	64'200	69'800	53'600		192'650
Total Ertrag	24'550	94'200	99'800	71'100		289'650

5.3 Die Vorinstanz ist bei der Kostenausscheidung vom Grundsatz ausgegangen, dass Auslagen für «Vorbereitungsarbeiten, Finanzierungsaufwände, Hilfskosten etc.» vom Lotteriefonds nicht übernommen werden, obwohl sie für die Realisierung eines Pilotprojekts unabdingbar seien. Aus diesem Grund seien die Kosten für «Bedarfsabklärung/Fundraising» (Fr. 7'000.--) sowie «Spesen» (Fr. 3'000.--) nicht anrechenbar. Die Positionen «Projektleitung und -durchführung» (Fr. 138'000.--), «Sekretariat» (Fr. 34'800.--) und «Geschäftsleitung» (Fr. 14'900.--) sowie «Overheadkosten» (Fr. 25'200.--) stellten betriebliche Aufwendungen dar, welche vom Beschwerdeführer als Eigenleistungen im Sinn von Art. 48 Abs. 3 LotG zu erbringen seien. Bei den Positionen «Dolmetschende und Übersetzungen» (Fr. 15'000.--) sowie «Externe Evaluation» (Fr. 5'000.--) handle es sich um «Hilfskostenstellen» zur Unterstützung der Rechtsberatung bzw. des Pilotprojekts als solches. Der «Aufbau und Unterhalt einer Datenbank für Beratungsfälle» (Fr. 6'000.--) stelle ein betriebliches Erfordernis gemäss Art. 48 Abs. 4 LotG dar und sei ebenfalls nicht anrechenbar. Lediglich die Auslagen für «Rechtsvertretung durch Anwälte/Anwältinnen» (Fr. 38'000.--) könnten als externe Kosten für die Beitragsermittlung berücksichtigt werden, jedoch ohne die dazugehörigen «Spesen» (Fr. 2'750.--; vgl. angefochtene Verfügung E. 5; Beschwerdeantwort S. 4; Eingabe POM vom 11.8.2016 Ziff. 4).

5.4 Der Beschwerdeführer weist darauf hin, dass sämtliche budgetierten Projektkosten von den weiteren Aktivitäten des Vereins und den laufenden Kosten klar abgegrenzt seien. Er verkennt dabei jedoch, dass gestützt auf die rechtlichen Grundlagen nicht alle projektbedingten Kosten als anrechenbare Kosten berücksichtigt werden können. Mit deren Konkretisierung im Merkblatt setzt er sich nicht auseinander (vgl. vorne E. 5.1). Gründe, weshalb die dort aufgeführten Kriterien hier nicht massgebend sein sollen, sind keine ersichtlich, weshalb die verschiedenen Budgetpositionen nachfolgend anhand der Vorgaben des Merkblatts zu beurteilen sind:

5.4.1 Unbestritten ist einzig die Position «Rechtsvertretung durch Anwälte/Anwältinnen» (Fr. 38'000.--): Diese Auslagen sind als extern entstehende Kosten bei der Beitragsermittlung zu berücksichtigen.

5.4.2 Die unter den Titeln «Aufwand A. _____» (Fr. 222'900.--) und «Eigenleistungen» (Fr. 22'000.--) budgetierten Kosten hat die Vorinstanz in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Merkblatts als interne Kosten qualifiziert, was nicht zu beanstanden ist.

5.4.3 Umstritten ist die Position «Aufbau/Unterhalt Datenbank für Beratungsfälle» (Fr. 6'000.--): Die Vorinstanz ordnet sie den internen Kosten zu, für den Beschwerdeführer handelt es sich dabei um einen wichtigen Bestandteil des Pilotprojekts. Die beabsichtigte Dokumentation zeugt wie dessen Auswertung von der Seriosität des Vorhabens. Die Datenbank dient aber nicht den Hilfesuchenden direkt, sondern der effizienten Projektarbeit. Die erfassten Fälle werden ausgewertet und «in einem Bericht zugänglich gemacht» (Projektdossier pag. 16). Insofern handelt es sich dabei in erster Linie um ein internes Arbeitsinstrument, weshalb die Vorinstanz die diesbezüglichen Auslagen zu Recht unberücksichtigt gelassen hat.

5.4.4 Ebenfalls im Grundsatz nachvollziehbar ist die Nichtberücksichtigung der unter «Rechtsvertretung durch Anwälte/Anwältinnen» aufgeführten Spesen (Fr. 2'750.--), der Positionen «Dolmetschende und Übersetzungen» (Fr. 15'000.--) und «Externe Evaluation» (Fr. 5'000.--). Zwar fallen diese Kosten extern an, doch dienen sie als sog. «Hilfskosten» einzig der Unterstützung der Rechtsberatung bzw. des Pilotprojekts und schaffen grundsätzlich keine bleibenden Werte. Soweit die Beratungsstelle jedoch

losgelöst von rechtlichen Fragestellungen Übersetzungshilfe anbieten will (vgl. Projektdossier pag. 16), handelt es sich dabei um ein eigentliches Projektziel und damit um grundsätzlich anrechenbare externe Kosten. Wie hoch der unter diesem Aspekt zu berücksichtigende Kostenanteil wäre, kann mit Blick auf das Folgende offenbleiben.

5.5 Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz auch vor, die Ausscheidung der anrechenbaren Kosten rechtsungleich zu handhaben (Beschwerde Ziff. 19). Er stützt sich dabei auf die Liste der im Jahr 2014 mit Lotteriegeldern unterstützten Projekte (Beschwerdebeilage 6), wobei er die angebliche Ungleichbehandlung jedoch weder begründet noch belegt. Es liegen keinerlei Anhaltspunkte vor, dass die POM in einzelnen oder mehreren Fällen von ihrer Praxis der Kostenermittlung abgewichen ist. Zu Recht weist sie im Übrigen darauf hin, dass aus der Bezeichnung der unterstützten Projekte nicht geschlossen werden könne, dass interne Kosten mitfinanziert worden seien (vgl. Beschwerdeantwort Ziff. 4). Eine rechtsungleiche Behandlung kann auch nicht darin erblickt werden, dass in einem anderen Projekt der Aufbau einer Homepage, die sich anders als die Datenbank des Beschwerdeführers an Hilfesuchende direkt richtet, mit Mitteln aus dem Lotteriefonds unterstützt worden ist (vgl. Eingabe POM vom 11.8.2016 Ziff. 4). Die Rüge der Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet.

5.6 Die anrechenbaren Kosten betragen somit mindestens Fr. 38'000.-- (Position «Rechtsvertretung durch Anwälte/Anwältinnen») und höchstens Fr. 53'000.-- (Positionen «Rechtsvertretung durch Anwälte/Anwältinnen» sowie «Dolmetschende und Übersetzungen»). Der Beschwerdeführer übersieht (vgl. Eventualbegehren und dessen Begründung), dass der Beitragsatz maximal 40 Prozent der anrechenbaren Kosten beträgt (vgl. Art. 35 Abs. 4 LV). Das hier zu beurteilende Pilotprojekt könnte daher im Umfang von Fr. 15'200.-- bis höchstens Fr. 21'200.-- unterstützt werden.

6.

6.1 Da die POM das Gesuch wegen fehlender Gemeinnützigkeit bzw. Wohltätigkeit abgewiesen hat, musste sie nicht prüfen, ob der Zusprennung von Mitteln aus dem Lotteriefonds (in beschränktem Umfang; vgl. E. 5 hier-vor) allenfalls weitere rechtliche Schranken im Weg stehen. Zwar hat sie unter Hinweis auf die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege und die Verpflichtung der Behörden, einen wirksamen Rechtsschutz gegen Grundrechtsverstösse im Vollzug zu gewähren, nachträglich auch das Verbot der Verwendung von Lotteriegeldern zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen angesprochen (vgl. Art. 34 Abs. 2 LotG; Beschwerdeantwort S. 3). Der Beschwerdeführer wirft den Behörden aber nicht Untätigkeit in dem sensiblen Bereich des Grundrechtsschutzes von Personen im Straf- und Massnahmenvollzug vor, sondern will gezielt ein über den rechtlich garantierten Rechtsschutz hinausgehendes Angebot schaffen, bei dem die Rechtsberatung nur eine von mehreren geplanten Aktivitäten darstellt (vgl. Projektdossier pag. 14 ff.). Ob nach der Praxis der Vorinstanz solche über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehenden Projekte generell von der Beitragsgewährung ausgeschlossen sind bzw. wo allenfalls die Grenze zwischen unterstützungswürdigen und nicht unterstützungsfähigen Gesuchen verläuft, geht aus der Stellungnahme der POM nicht hervor (vgl. dazu BVR 2012 S. 109 E. 3.4).

6.2 Weiter stellt sich die Frage, ob ein Pilotprojekt wie das vorliegende gestützt auf Art. 35 Abs. 3 LV nur dann mit Mitteln aus dem Lotteriefonds finanziert werden kann, wenn dessen Fortführung bzw. Finanzierung über die Pilotphase hinaus gesichert ist, zumal die beschränkten Mittel des Lotteriefonds primär für Vorhaben mit bleibendem Wert einzusetzen sind (vgl. Art. 35 Abs. 1 LV; vorne E. 2.2) und wiederkehrende Leistungen grundsätzlich nicht gewährt werden (Art. 48 Abs. 4 LotG). Denkbar ist aber auch, dass gewisse Pilotprojekte trotz ihrer zeitlichen Begrenzung bleibende Werte im Sinn des Lotterierechts versprechen und daher nicht grundsätzlich von einer finanziellen Unterstützung ausgeschlossen sind. In diesem Fall würde interessieren, welchen Kriterien solche Pilotprojekte zu genügen haben (zur Praxis anderer Kantone vgl. Merkblatt Starthilfebeiträge des Kantons Zürich, einsehbar unter: <www.fd.zh.ch>, Rubriken «The-

men/Lotteriefonds/Beitragsbedingungen»; vgl. auch Richtlinien soziale Aufgaben und Sozialprojekte des Kantons Solothurn, einsehbar unter: <www.so.ch>, Rubriken «Verwaltung/Departement des Innern/Departementssekretariat/Fonds/Lotterie- und Sportfonds/Lotteriefonds/Richtlinien Soziales»).

6.3 Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, diese Fragen ohne Kenntnis der Praxis der POM als erste (und einzige) Instanz zu beantworten (vgl. BVR 2012 S. 109 E. 3.6). Die Beschwerde ist somit dahin gutzuheissen, dass die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Soweit weitergehend ist die Beschwerde abzuweisen. Die vorzunehmende Neuurteilung kann nicht zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen (vgl. vorne E. 5.6; BVR 2016 S. 222 E. 4.1). Es rechtfertigt sich, den Beschwerdeführer im Kostenpunkt als zu einem Drittel obsiegend zu betrachten. Die Verfahrenskosten sind ihm demnach zu zwei Dritteln aufzuerlegen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Die restlichen Verfahrenskosten sind nicht zu erheben (Art. 108 Abs. 2 Satz 2 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (vgl. Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

7.

Rückweisungsentscheide schliessen Verfahren nicht ab und sind somit nach der Regelung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) meistens keine Endentscheide, sondern Zwischenentscheide, die lediglich unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG selbständig mit dem in der Hauptsache offenstehenden Rechtsmittel angefochten werden können (vgl. BGE 140 V 321 E. 3.1 f., 134 II 124 E. 1.3, 133 V 477 E. 4.2). Nach Art. 83 Bst. k BGG ist die Beschwerde an das Bundesgericht zudem unzulässig gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht. Der strittige Beitrag stellt wohl keine Anspruchssubvention im Sinn dieser Bestimmung dar (vgl. etwa BGer 2C_1000/2014 vom 7.7.2015 E. 1.1, 2C_360/2012 vom 17.8.2012 E. 1.1, 2C_762/2008 vom 8.5.2009 E. 1.1). Gegen den vorliegenden Entscheid dürfte somit lediglich die subsidiäre

Verfassungsbeschwerde offenstehen, weshalb in der Rechtsmittelbelehrung auf diese verwiesen wird. Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann einzig die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden (vgl. Art. 116 BGG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass die Verfügung der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 8. April 2016 aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen wird. Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden dem Beschwerdeführer zu zwei Dritteln, ausmachend Fr. 2'000.--, auferlegt. Die verbleibenden Kosten werden nicht erhoben.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - dem Beschwerdegegner

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 39 ff. und 113 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.