

100.2016.264U
HAT/ROC/KIB

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 7. August 2017

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichter Häberli
Gerichtsschreiber Röthlisberger Brandenburg

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 17. August 2016;
810'244)



Sachverhalt:

A.

Der Verein «A._____» befasst sich mit Fragen, die sich aus dem Zusammenleben von Einheimischen und Migrantinnen und Migranten ergeben. Er koordiniert und unterstützt die Integrationsbemühungen von Migrantinnen und Migranten, fördert den Dialog zur Lösung von Problemen und setzt sich für die Erhöhung der Chancengleichheit ein. Mit Gesuch vom 23. Mai 2016 beantragte der Verein A._____ bei der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM) einen Beitrag von «rund Fr. 50'000.--» aus dem Lotteriefonds an die mit insgesamt Fr. 94'100.-- veranschlagten Kosten der (fünfmonatigen) Startphase des (auf eine Laufzeit von drei Jahren ausgelegten) Pilotprojekts «B._____». Mit Verfügung vom 17. August 2016 wies die POM das Gesuch ab.

B.

Gegen diese Verfügung hat der Verein A._____ am 23. August 2016 (Postaufgabe: 15.9.2016) Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und sinngemäss das Begehren gestellt, die Verfügung sei aufzuheben und es sei ihm ein Beitrag von Fr. 50'000.-- zuzusprechen. Gleichzeitig hat er ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt.

Mit Verfügung vom 16. September 2016 hat der Abteilungspräsident das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege abgewiesen.

Die POM schliesst mit Beschwerdeantwort vom 31. Oktober 2016 auf Abweisung der Beschwerde.

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 Lotterieggesetzes 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 Lotterieggesetz 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 kantonaler 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; einsehbar unter: <<http://www.pom.be.ch>>, Rubriken «Lotterie- und Sportfonds/Lotteriefonds/Gesuchseinreichung») 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 in-

haltlich 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 Nach eigenen Angaben möchte der Beschwerdeführer mit dem Pilotprojekt «B._____» Migrantinnen und Migranten, die im Familiennachzug in die Schweiz gelangt sind und aufgrund ihres Ausbildungsstands oder fehlender Anerkennung ihrer Ausbildung sowie sprachlicher Schwierigkeiten keine Anstellung finden, die berufliche Integration ermöglichen; angestrebt wird eine Festanstellung im regulären Arbeitsmarkt. Während der dreijährigen Pilotphase sollen rund 90 Personen vorab in der Gastronomie oder im Gesundheitswesen ein einjähriges bezahltes Praktikum absolvieren und dabei einen fachlichen Grundkurs besuchen sowie regelmässigen Deutschunterricht erhalten. Hierfür will der Beschwerdeführer direkt mit Betrieben und Institutionen aus der Privatwirtschaft zusammenarbeiten. Er ist überzeugt, dass einerseits in vielen Bereichen der Privatwirtschaft eine ungedeckte Personalnachfrage besteht und andererseits ein Grossteil der Migrantinnen und Migranten situationsbedingt keine Arbeit findet. Mit dem Projekt «B._____» sollen für beide Seiten Vorteile geschaffen werden (vgl. Beitragsgesuch, in Vorakten POM [act. 4A] pag. 4 ff.). Geplant ist namentlich, dass der Beschwerdeführer die geeigneten Personen rekrutiert, während die mit ihm vertraglich verbundenen Restaurationsbetriebe Praktikumsplätze zur Verfügung stellen und der Arbeitgeberverband für Restauration und Hotellerie (GastroBern) die fachlichen Grundkurse durchführt (vgl. Vereinbarungen vom 18.7.2016 mit GastroBern und beispielhaft vom 8.9.2016 mit einem Restaurant; Beschwerdebeilagen [BB] 3 und 4).

3.2 Die POM hat das Beitragsgesuch mit der Begründung abgewiesen, das Pilotprojekt sei nicht gemeinnützig, da nur wenige Personen davon profitieren könnten. Weiter wolle es öffentliche Aufgaben erfüllen, zumal eine Verpflichtung der öffentlichen Hand zur Arbeitsintegration von Migrantinnen und Migranten bereits aufgrund der Sozialhilfegesetzgebung bestehe. Ferner sei die Fortführung des Vorhabens mangels konkreter Vereinbarungen mit Ausbildungsbetrieben nicht gesichert. Schliesslich stellten die ausgewiesenen Kosten überwiegend Lohn- und Lohnnebenkosten dar, die nach konstanter Praxis nicht beitragsberechtigt seien. – Der Beschwer-

deführer macht hingegen geltend, das Projekt «B._____» erfülle sämtliche Voraussetzungen für eine Beitragsgewährung.

4.

Zunächst bringt der Beschwerdeführer vor, die POM habe das Projekt zu Unrecht als nicht gemeinnützig erachtet.

4.1 Einnahmen aus Lotterien dürfen ausschliesslich für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke verwendet werden (vorne E. 2.1). 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. 4.3). 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 (vgl. Botschaft des Bundesrats zum Entwurf 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.; zum Ganzen VGE 2016/136 vom 23.3.2017 E. 4.1).

4.2 Für die Auslegung und Abgrenzung der unbestimmten Begriffe der Gemeinnützigkeit und Wohltätigkeit lassen sich 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, 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 Lotterierecht 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; zum Ganzen VGE 2016/136 vom 23.3.2017 E. 4.2).

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, weshalb sich bedürftige Einzelpersonen an die jeweiligen Institutionen wenden müssen (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). Die weite gesetzliche Umschreibung der Verwendungszwecke steht einer einschränkenden Konkretisierung des Begriffs der Gemeinnützigkeit, wie sie die POM vornimmt, entgegen. Es kann nicht generell verlangt werden, dass ein mit Geldern aus dem Lotteriefonds finanziertes Vorhaben unmittelbar einer breiten Öffentlichkeit dienen bzw. zu einer unmittelbar erkennbaren Förderung der Allgemeinheit führen muss, um als gemeinnützig anerkannt zu werden. 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 jedoch einer grösseren Allgemeinheit zugute. Dasselbe gilt für die «allgemeine regionale Wirtschaftsförderung» (Bst. l). Von Publikationen und wissenschaftlichen Projekten (vgl. Bst. h) profitiert die breite Öffentlichkeit oft auch nur mittelbar, richten sich diese – selbst wenn sie wie verlangt von allgemeinem Interesse sind – 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 Lotteriegesetzes, 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 beachtet werden. Es ginge nicht an, denselben Begriff hier anders zu konkretisieren als im übrigen Lotterierecht (zum Ganzen VGE 2016/136 vom 23.3.2017 E. 4.3 und 4.6).

4.4 Das geplante Pilotprojekt richtet sich nur an Migrantinnen und Migranten, also an eine spezifische Bevölkerungsgruppe. Nach dem Gesagten schliesst dieser Umstand für sich allein eine Beitragsgewährung indes nicht aus. Allerdings hat die POM erwogen, selbst innerhalb dieser spezifischen Gruppe käme das Angebot, das offenbar auf insgesamt 90 Personen innert drei Jahren ausgelegt ist, nur einem kleinen Teil zugute. Letztlich muss mit Blick auf die folgenden Erwägungen nicht abschliessend geklärt werden, ob das Projekt «B._____» als gemeinnützig zu qualifizieren ist. Ebenso offenbleiben kann, ob es wohltätig ist.

5.

5.1 Die POM hat weiter erwogen, dass das Pilotprojekt eine öffentliche Aufgabe betreffe, zu deren Erfüllung das Gemeinwesen (bzw. die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern [GEF]) gestützt auf die Sozialhilfegesetzgebung verpflichtet sei (angefochtene Verfügung E. II/3). In ihrer Beschwerdeantwort hat sie weiter ausgeführt, die GEF stelle ein Integrationsprogramm zur Verfügung und fördere gestützt auf die kantonale Integrationsgesetzgebung unter anderem die berufliche und sprachliche Integration der aus dem Ausland zuziehenden Personen mit besonderen Massnahmen. Ausserdem könne namentlich für Projekte in diesem Bereich bei der GEF um eine Anschubfinanzierung ersucht werden. Der Beschwerdeführer habe denn auch mit der GEF und der Erziehungsdirektion des Kantons Bern (ERZ) Leistungsverträge abgeschlossen, was das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung belege (Beschwerdeantwort S. 2). – Der Beschwerdeführer wendet ein, die POM habe fälschlicherweise auf eine öffentliche Aufgabe geschlossen; das Projekt beschlage einen Bereich, der gerade nicht vom bestehenden öffentlich-rechtlichen Leistungsangebot abgedeckt sei.

5.2 Die Verwendung von Lotteriegeldern zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen von Gemeinwesen ist gesetzlich ausgeschlossen (vorne E. 2.2). Hierzu kann den Materialien zu Art. 34 Abs. 2 und 3 LotG entnommen werden, dass beispielsweise keine Lotteriegelder zur

Finanzierung von Schulräumen, Strassen oder Verwaltungsgebäuden des Kantons oder von Gemeinden eingesetzt werden dürfen. Hingegen schliesst die Regelung die Gewährung von Beiträgen aus Lotteriegeldern dort nicht aus, wo das Gesetz nur eine fakultative oder eine beschränkte Subventionierung von Vorhaben aus ordentlichen Mitteln vorsieht (z.B. Kultur, Naturschutz, Wissenschaft, öffentlicher Verkehr, Wirtschaftsförderung). Auch Beiträge an Amtsstellen für Projekte, die sonst mangels finanzieller Mittel nicht verwirklicht werden könnten (z.B. Ausgrabungen, Ausstellungen), sind nicht ausgeschlossen. Die Abgrenzung im Einzelfall ist nicht einfach, kann aber nicht generell-abstrakt normiert werden, sondern muss im Rahmen der Rechtsanwendung im Einzelfall erfolgen (BVR 2012 S. 109 E. 3.3 mit Verweis auf den Vortrag LotG S. 10; vgl. auch BGer 1C_493/2009 vom 3.3.2010, in ZBI 2010 S. 693 E. 7.4). Von der Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung ist aber jedenfalls dann auszugehen, wenn die Finanzierung von Aufgaben in Frage steht, deren Erfüllung dem Gemeinwesen gesetzlich vorgeschrieben ist, wie z.B. das Erstellen von Schulhäusern (VGE 2013/321 vom 18.2.2014 E. 5.1; BGer 1C_493/2009 vom 3.3.2010, in ZBI 2010 S. 693 E. 7.4).

5.3 Es ist unbestritten, dass dem Beschwerdeführer öffentliche Aufgaben übertragen worden sind. Beispielsweise ist er von der GEF gestützt auf Art. 7 Abs. 4 des Gesetzes vom 25. März 2013 über die Integration der ausländischen Bevölkerung (Integrationsgesetz, IntG; BSG 124.1) mit der Führung der Ansprechstelle für die Integration im Perimeter ... betraut worden. Weiter nimmt er für die ERZ gestützt auf einen Leistungsvertrag nach Art. 36 f. des Gesetzes vom 14. Juni 2005 über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG; BSG 435.11) Aufgaben wahr. Weil er damit öffentliche Zwecke verfolgt, hat ihn die Steuerverwaltung des Kantons Bern ab 1. Januar 2014 von der Steuerpflicht befreit (Verfügung vom 24.2.2016 [BB 6]; vgl. Art. 83 Abs. 1 Bst. g des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 [StG; BSG 661.11] i.V.m. Art. 11 der Verordnung 18. Oktober 2000 über die Steuerbefreiung juristischer Personen [SBV; BSG 661.261]; BVR 2008 S. 320 E. 3.1). Nach dem Gesagten steht die Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Gewährung eines Beitrags aus dem Lotteriefonds indes nur dann entgegen, wenn sie dem Gemeinwesen gesetzlich vorgeschrieben ist; ist eine Subventionierung des Vorhabens mit

ordentlichen Staatsmitteln bloss möglich, greift das Verwendungsverbot gemäss Art. 5 Abs. 2 LG i.V.m. Art. 34 Abs. 2 und 3 LotG nicht, was namentlich bei Projekten zutreffen kann, die über gesetzlich vorgeschriebene Leistungen hinausgehen (vgl. BVR 2012 S. 109 E. 3.4). Wie es sich damit verhält, ist wie erwähnt jeweils im konkreten Einzelfall zu prüfen (vorne E. 5.2). Hier haben immerhin verschiedene Behörden dem Beschwerdeführer bestätigt, dass mit seinem Pilotprojekt bzw. dessen Fokussierung auf den Familiennachzug eine im öffentlichen Integrationsangebot bestehende Lücke geschlossen werden könnte (Schreiben der Fachbereichsleiterin Migration des Sozialamts der GEF vom 8.6.2016 [act. 4A pag. 29], Schreiben des Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums [RAV] Emmental-Oberaargau vom 20.6.2016 [act. 4A pag. 30] und E-Mail der Leiterin des Kompetenzzentrums Integration der Stadt Bern vom 14.6.2016 [act. 4A pag. 31]). Es erscheint deshalb möglich, dass eine Unterstützung des Projekts nicht unter das Verwendungsverbot fallen würde. Letztlich kann diese Frage jedoch ebenfalls offenbleiben.

6.

6.1 Entsprechend dem Grundsatz, die beschränkten Mittel des Lotteriefonds primär für Vorhaben mit bleibendem Wert einzusetzen (Art. 35 Abs. 1 LV), sieht Art. 35 Abs. 3 LV vor, dass Starthilfebeiträge nur gesprochen werden, falls die Fortsetzung des Vorhabens gesichert ist (vorne E. 2.2). Die POM hat erwogen, dies treffe für das Projekt «B. _____» nicht zu. Damit dessen Fortführung über den Pilotversuch hinaus gesichert wäre, müssten Bedarf, Akzeptanz und Finanzierungsmöglichkeiten erstellt sein. Hier lägen indes keine konkreten Vereinbarungen vor, aus denen sich die künftige Zusammenarbeit mit privaten Partnern ergebe (angefochtene Verfügung E. II/2). – Der Beschwerdeführer räumt zwar ein, dass im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung noch keine verbindlichen Verträge vorlagen. Mittlerweile habe er aber (mehrere) Vereinbarungen mit Gastronomiebetrieben schliessen können und es stünden weitere Zusagen in Aussicht. Zudem habe GastroBern in einem Newsletter für das Pilotprojekt geworben und zur Teilnahme ermuntert. Das Projekt habe am 1. September 2016 in einem Betrieb mit ersten Praktikantinnen und Praktikanten gestartet wer-

den können, womit «dieses Argument [...] ebenfalls hinfällig» sei (Beschwerde S. 3 unten).

6.2 Mit der Frage, ob die «Fortführung des Vorhabens» im Sinn von Art. 35 Abs. 3 LV «gesichert» sei, liegt die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im Streit. Deren Anwendung hat das Verwaltungsgericht grundsätzlich einer einzelfallbezogenen Rechtskontrolle zu unterziehen (vgl. vorne E. 1.2). Allerdings vermitteln solch offene Normierungen der zuständigen Verwaltungsbehörde einen zu respektierenden Beurteilungsspielraum. Denn eine umfassende verwaltungsgerichtliche Rechtskontrolle scheiterte vorab am fehlenden Überblick über die gesamte Beitragspraxis, unter Umständen aber auch an fachtechnischem Wissen in Einzelfragen. Entsprechend hat das Verwaltungsgericht seine diesbezügliche Prüfungsdichte zu reduzieren. Im Licht der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Verwaltung und Gericht ist lediglich zu prüfen, ob sich die Behörde 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 (BVR 2012 S. 121 E. 4.1.1 f., 2012 S. 109 E. 3.2).

6.3 Aufgrund der Akten ist davon auszugehen, dass für das Angebot des Beschwerdeführers ein gewisser Bedarf besteht und dass das Pilotprojekt – jedenfalls bei den Behörden – auf Akzeptanz stösst: Es wird von der Fachbereichsleiterin Migration des Sozialamts der GEF auf Anfrage des Beschwerdeführers ausdrücklich begrüsst, weil das bestehende Integrationsangebot eine Lücke aufweise bezüglich der Integration von im Familiennachzug eingereisten Personen in den Arbeitsmarkt (Schreiben vom 8.6.2016 [act. 4A pag. 29]). Der Leiter des RAV Emmental-Oberaargau ist seinerseits der Auffassung, mangelnde Deutschkenntnisse und fehlende Berufserfahrung bildeten die Haupthindernisse für den Einstieg von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt; er erhofft sich deshalb vom Projekt einen positiven Effekt und will es insofern unterstützen, als er beim RAV angemeldete Personen darauf aufmerksam macht (Schreiben vom 20.6.2016 [act. 4A pag. 30]). Weiter stellt die Leiterin des Kompetenzzentrums Integration der Stadt Bern in Aussicht, eine finanzielle Unterstützung des Projekts zu prüfen (E-Mail vom 14.6.2016 [act. 4A pag. 31]).

Aus einer Vereinbarung mit GastroBern vom 18. Juli 2016 ergibt sich sodann, dass dieser zugesagt hat, die praxisbezogene Schulung der Praktikantinnen und Praktikanten in gastgewerblichen Themen zu übernehmen (BB 3; vgl. auch Infomail 6 vom 4.8.2016 [BB 2]).

6.4 Damit die Fortführung als gesichert gilt, muss nach der Praxis der POM allerdings auch aufgezeigt werden können, wie das Pilotprojekt künftig finanziert wird (vorne E. 6.1). Die POM stellt diese Anforderung zu Recht, bringt doch Art. 35 Abs. 3 LV die Erwartung des Ordnungsgebers zum Ausdruck, dass Projekte nach einer Startphase selbsttragend und die Beiträge aus dem Lotteriefonds durch andere Geldquellen ersetzt werden. Die entsprechende Regelung fusst auf Art. 48 Abs. 4 LotG, wonach die Gewährung von wiederkehrenden Leistungen grundsätzlich ausgeschlossen ist, und auf Art. 35 Abs. 1 LV, gemäss dem in erster Linie Vorhaben mit bleibendem Wert zu unterstützen sind (vgl. VEG 2016/136 vom 23.3.2017 E. 6.2).

6.4.1 Gemäss Angaben des Beschwerdeführers ist das hier zu beurteilende Pilotprojekt auf drei Jahre ausgelegt und wird bis März 2019 dauern (Beitragsgesuch [act. 4A pag. 7]). Der Beschwerdeführer macht aber weder zur laufenden Finanzierung noch zur Frage, ob eine Weiterführung des Projekts nach Ende der Pilotphase beabsichtigt ist, konkrete Angaben. In diesem Zusammenhang behauptet er bloss, «die Fortführung des Projektes sei selbsttragend, über Beiträge der mit dem Projekt in Zukunft zusammenarbeitenden privatwirtschaftlichen Betriebe, vorgesehen» (Beschwerde S. 3 oben). Aus dem im Gesuchsverfahren eingereichten Finanzierungsplan ist ersichtlich, dass der Beschwerdeführer bereits unmittelbar nach der «Startphase» (April bis August 2016) in der «Anlaufphase» (September 2016 bis Juli 2017) mit einer Kostenbeteiligung aus der Privatwirtschaft im Umfang von zwei Dritteln bzw. Fr. 115'900.-- rechnet; die übrigen benötigten Mittel (Fr. 58'000.--) sollen von der öffentlichen Hand aufgebracht werden, während keine Eigenleistungen des Beschwerdeführers vorgesehen sind. In der «Konsolidierungsphase» (August 2017 bis März 2019) soll die Finanzierung der erwarteten Aufwendungen von Fr. 316'100.-- dann gänzlich über «Fallpauschalen» aus der «Wirtschaft» erfolgen. Der Beschwerdeführer plant, pro vermittelte Person einen Betrag von Fr. 5'000.-- zu ver-

langen (Beitragsgesuch [ct. 4A pag. 7]). Im einzigen «als Beispiel» eingereichten Zusammenarbeitsvertrag mit einem Restaurant ist entsprechend vereinbart worden, dieses «spende» dem Beschwerdeführer für jeden «akquirierten Praktikanten» Fr. 5'000.-- (Ziff. 2.3 des Vertrags vom 8.9.2016 [BB 4]).

6.4.2 Inwieweit diese Finanzplanung realistisch ist, lässt sich nicht abschätzen, da der Beschwerdeführer – abgesehen vom erwähnten Zusammenarbeitsvertrag – zur Finanzierung keine weiteren Beweismittel eingereicht hat. Insbesondere ist nicht bekannt, wie viele Praktikumsplätze inzwischen vermittelt werden konnten und ob der Beschwerdeführer hierfür jeweils «Fallpauschalen» zu vereinnahmen vermochte. Ausgehend von seiner eigenen Budgetierung müsste er mindestens 64 Praktika vermitteln und für jede Vermittlung Fr. 5'000.-- erhalten, um den erwarteten Gesamtaufwand für die «Konsolidierungsphase» decken zu können. Indes hat der Beschwerdeführer nicht substantiiert dargetan, dass genügend interessierte Personen und Praktikumsbetriebe gefunden werden konnten. Es ist also nicht einmal erstellt, dass die Finanzierung des Projekts für die gesamte Pilotphase gesichert ist; zu einer allfälligen Weiterführung des Angebots über den März 2019 hinaus und zur Finanzierung der hierfür anfallenden Aufwendungen fehlen sodann jegliche Angaben. Aufgrund der ihm obliegenden Mitwirkungspflicht bei der Feststellung des Sachverhalts (Art. 20 Abs. 1 VRPG; vgl. BVR 2016 S. 65 E. 2.3 mit zahlreichen Hinweisen) wäre es Sache des Beschwerdeführers gewesen, die diesbezüglich sachdienlichen Informationen ins Verfahren einzubringen.

6.5 Nach dem Gesagten liegt keine Rechtsverletzung vor, wenn die POM die Fortführung des Vorhabens in finanzieller Hinsicht als ungesichert beurteilt hat.

7.

7.1 Die POM hat schliesslich erwogen, Art. 48 Abs. 4 LotG schliesse Beiträge aus Lotteriegeldern an den Betrieb von Einrichtungen aus; darunter würden nach ständiger Praxis insbesondere die Personalkosten

fallen. Die für das Pilotprojekt budgetierten Aufwendungen beständen überwiegend aus Lohn- und Lohnnebenkosten, sodass dem Ersuchen des Beschwerdeführers auch aus diesem Grund nicht entsprochen werden könne (angefochtene Verfügung E. II/4; vgl. auch Beschwerdeantwort S. 2 unten). – Hiegegen wendet der Beschwerdeführer lediglich ein, der beantragte Beitrag betreffe keine «normalen Betriebskosten», sondern beim Projektstart anfallende (einmalige) «Start-up-Kosten», die auch Lohnkosten umfassten.

7.2 Indem sich die POM zur Ausscheidung der anrechenbaren Kosten auf ihre konstante Praxis beruft, verweist sie sinngemäss auf das Merkblatt. Bei diesem handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung, deren Hauptfunktion darin besteht, im Sinn einer behördlichen Meinungsäusserung über den Vollzug der anwendbaren Bestimmungen eine einheitliche, sachgerechte und rechtsgleiche Praxis sicherzustellen. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist eine Verwaltungsverordnung trotz mangelnder Gesetzeskraft zu beachten, wenn ihre Anwendung nicht gegen gesetzliche Bestimmungen verstösst und eine einzelfallgerechte Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen darstellt bzw. wenn sie eine überzeugende und praktikable Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben enthält (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 bzw. 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. der «Vorhaben mit bleibendem Wert» gemäss Art. 35 Abs. 1 LV dar (vgl. vorne E. 2.2 f. VGE 2016/136 vom 23.3.2017 E. 5.1).

7.3 Der Beschwerdeführer hat im Beitragsgesuch die veranschlagten jährlichen Auslagen (Projektbudget) und die für die einzelnen Phasen des

Pilotprojekts erwarteten Aufwendungen (Kosten pro Projektphase) wie folgt zusammengestellt (act. 4A pag. 6 f.):

« **Projektbudget**

	Jährlich	Berechnungsgrundlage
Löhne inkl. Lohnnebenkosten	Fr. 143'400.--	[...]
Miete inkl. Nebenkosten	Fr. 7'200.--	[...]
Material / Kopien	Fr. 1'200.--	[...]
Telefon	Fr. 1'200.--	[...]
Spesen	Fr. 4'000.--	[...]
WB / Tagungen	Fr. 2'400.--	[...]
IT und externe	Fr. 6'000.--	[...]
Overhead	Fr. 24'300.--	
Total	Fr. 189'700.--	
[...]		

Kosten pro Projektphase

Startphase	April bis August 2016	
	Werbeaufwand	Fr. 10'000.--
	Infrastruktur	Fr. 5'000.--
	5/12 der jährlichen Kosten	Fr. 79'100.--
	Total	Fr. 94'100.--
Anlaufphase	September 2016 bis Juli 2017	Fr. 173'900.--
Konsolidierungsphase	August 2017 bis März 2019	Fr. 316'100.--
Gesamttotal		Fr. 584'100.--

[...]»

7.4 Diese Aufstellung zeigt, dass der Beschwerdeführer über 75 Prozent der jährlichen Aufwendungen für Personalkosten budgetiert hat; es fallen eigentlich fast ausschliesslich interne Personal- und Sachkosten an, die gemäss Merkblatt nicht berücksichtigt werden. Inwieweit allenfalls dennoch gewisse Positionen des Budgets anrechenbare Kosten enthalten könnten, kann offenbleiben. Zum einen, weil es ohnehin an der Voraussetzung fehlt, dass die Fortführung des Vorhabens gesichert sein muss (vgl. vorne E. 6). Zum andern vor dem Hintergrund, dass der Beschwerdeführer die Unterstützung aus Lotteriegeldern ausdrücklich für die

Finanzierung der «Lohn- und Lohnnebenkosten der Projektleitung» während der Startphase des Projekts verlangt (Beitragsgesuch [act. 4A pag. 6]), wobei er diese Kosten mit einem Anteil von Fr. 54'000.-- an den für diese Projektphase erwarteten Gesamtkosten von Fr. 94'100.-- beziffert hat (Beitragsgesuch [act. 4A pag. 7], rote Markierung). Darauf ist der Beschwerdeführer zu behaften, zumal er vor Verwaltungsgericht keine tauglichen Einwände gegen die vorinstanzlichen Erwägungen vorträgt. Ist mithin davon auszugehen, dass der beantragte Beitrag aus dem Lotteriefonds ausschliesslich zur Deckung von nicht beitragsberechtigten Personalkosten dienen soll, weist der Beschwerdeführer keinerlei anrechenbare Kosten aus.

8.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung der Rechtskontrolle standhält: Zunächst kommt die POM ohne Rechtsverletzung zum Schluss, die Fortführung des Vorhabens sei nicht gesichert (E. 6). Weiter verlangt der Beschwerdeführer einen Beitrag an seinen Personalaufwand, der gemäss rechtmässiger Konkretisierung von Art. 48 Abs. 4 LotG und Art. 35 Abs. 1 LV als Teil der Betriebskosten gilt, für die keine Beiträge ausgerichtet werden (E. 7). Ob die POM das Gesuch bereits wegen fehlender Gemeinnützigkeit bzw. Wohltätigkeit (E. 4) oder wegen Erfüllens einer öffentlich-rechtlichen gesetzlichen Verpflichtung abweisen durfte (E. 5), kann bei dieser Sachlage offenbleiben. So oder anders erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (vgl. Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (vgl. Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

9.

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 – wie hier – kein Anspruch besteht. Gegen den vorliegenden Entscheid dürfte somit lediglich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde offenstehen, weshalb in der Rechtsmittelbelehrung auf diese hingewiesen 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 abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - dem Beschwerdegegner

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

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.