

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 17. Dezember 2019

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichterin Herzog
Gerichtsschreiber Röthlisberger Brandenburg

Stiftung Albert Anker-Haus Ins
handelnd durch die statutarischen Organe
vertreten durch Fürsprecher ...

Beschwerdeführerin

gegen

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

betreffend wiederkehrende Beiträge aus dem Lotteriefonds an den Unterhalt des Albert Anker-Hauses (Verfügung der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 11. Juni 2018; POM.2863)



Sachverhalt:

A.

Die Stiftung Albert Anker-Haus Ins bezweckt, die Arbeits- und Wohnstätte des Malers Albert Anker im gegenwärtigen Zustand sowie noch vorhandene künstlerische Werke und persönliche Gegenstände als Kulturgut zu erhalten. Mit Gesuch vom 7. Januar 2017 beantragte die Stiftung bei der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM) die Ausrichtung wiederkehrender Beiträge aus dem Lotteriefonds zur Unterstützung ihrer Tätigkeit. Die POM prüfte eine Unterstützung in Bezug auf die Leistungsvertragsperiode 2019-2022. Mit Verfügung vom 11. Juni 2018 lehnte sie das Beitragsgesuch mit der Begründung ab, dass dem Albert Anker-Haus zwar «als Künstlerhaus» eine grosse Bedeutung zukomme, die Baute selber jedoch die für die Gewährung wiederkehrender Beiträge erforderlichen hohen Anforderungen an ein Baudenkmal nicht erfülle.

B.

Gegen diese Verfügung hat die Stiftung Albert Anker-Haus Ins am 11. Juli 2018 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und ihr seien wiederkehrende Beiträge zuzusprechen; eventuell sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Mit Beschwerdeantwort vom 13. September 2018 beantragt die POM die 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 Lotteriegesetzes vom 4. Mai 1993 [LotG; BSG 935.52]). Die Beschwerdeführerin 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). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

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

2.

2.1 Die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten sind vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport zu verwenden (Art. 125 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 29. September 2017 über Geldspiele [Geldspielgesetz, BGS; SR 935.51] 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. 127 Abs. 1 BGS i.V.m. 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 Entwick-

lungshilfe sowie für (weitere) gemeinnützige und wohltätige Vorhaben; andererseits werden aus ihnen 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). Diese beschliesst über die Ablehnung von Gesuchen und im Rahmen ihrer Finanzkompetenz über die Bewilligung von Beiträgen; nimmt sie die Zuspreehung eines Beitrags in Aussicht, für den ihr die Finanzkompetenz fehlt, leitet sie das Gesuch an das finanzkompetente Organ weiter (Art. 42 Abs. 1 und 2 LotG). Die Verwendung von Lotteriegeldern zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen von Gemeinwesen oder von Privaten ist ausgeschlossen (Art. 34 Abs. 2 LotG). Lotteriegelder sind wirtschaftlich (Art. 34 Abs. 4 LotG) und in erster Linie für Vorhaben mit bleibendem Wert einzusetzen (Art. 35 Abs. 1 der Lotterieverordnung vom 20. Oktober 2004 [LV; BSG 935.520]). Wiederkehrende Leistungen sowie Beiträge an den Betrieb von Einrichtungen und an den Unterhalt von Gebäuden werden grundsätzlich nicht gewährt (Art. 48 Abs. 4 LotG). Gestützt auf entsprechende Leistungsvereinbarungen werden wiederkehrende Beiträge gewährt an juristische Personen mit Sitz im Kanton Bern, die ausschliesslich gemeinnützige oder wohltätige Zwecke verfolgen (Art. 48a Abs. 1 LotG). Pro Jahr stehen dafür maximal 15 Prozent der dem Lotteriefonds zufließenden Reinertragsanteile zur Verfügung (Art. 48a Abs. 4 LotG). Der Regierungsrat hat die massgebenden Kriterien in der LV festgelegt (vgl. Art. 48a Abs. 2 LotG). Gemäss Art. 40a Abs. 1 LV können wiederkehrende Beiträge ausgerichtet werden, wenn folgende Kriterien alle erfüllt sind: Die Organisation hat ausschliesslich gemeinnützigen Charakter und erfüllt keine öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen (Bst. a). Ihr Hauptzweck ist der Schutz und die Erhaltung eines Baudenkmals, welches im Schweizerischen Inventar der Kulturgüter (nachfolgend: KGS-Inventar) als von nationaler Bedeutung eingestuft ist (Bst. b). Der Zugang der Öffentlichkeit zu den Anlagen ist gewährleistet (Bst. c). Beiträge werden gewährt an die Kosten der Erhaltung und Pflege des Baudenkmals, soweit die finanzielle Notwendigkeit ausgewiesen ist (Art. 40a Abs. 2 LV).

2.3 Die POM bzw. der Regierungsrat prüft die Beitragsberechtigung von Organisationen und die Höhe der auszurichtenden Beiträge jeweils für eine Periode von vier Jahren. Die Genehmigung der Beiträge obliegt aufgrund ihrer Höhe regelmässig dem Grossen Rat (Art. 42 Abs. 2 LotG). Seit der Beitragsperiode 2015-2018 werden die beitragsberechtigten Baudenkmäler in die vier Kategorien «Schlösser» (Kategorie S), «Rebhäuser und Landsitze» (Kategorie R), «Kirchen, Kathedralen» (Kategorie K) und «Bauernhäuser» (Kategorie B) eingeteilt. Soweit ersichtlich werden aktuell 20 Baudenkmäler mit wiederkehrenden Beiträgen unterstützt (vgl. zum Ganzen Vortrag zum RRB Nr. 1038/2014 betreffend wiederkehrende Beiträge aus dem Lotteriefonds an die national geschützten Kulturdenkmäler für die Jahre 2015 bis 2018 [nachfolgend: Vortrag 2015-2018] S. 14 sowie Vortrag zum RRB Nr. 905/2018 betreffend wiederkehrende Beiträge für die Instandhaltung und einmalige Beiträge für die Instandsetzung aus dem Lotteriefonds an die Baudenkmäler für die Jahre 2019 bis 2022 [nachfolgend: Vortrag 2019-2022] S. 29 f., beide einsehbar unter <www.rr.be.ch>, Rubriken «Regierungsratsbeschlüsse/Suche RRB»):

Kategorie S «Schlösser»	Burgdorf, Hünegg, Jegenstorf, Landshut, Laupen, Oberhofen, Schwarzenburg, Spiez, Thun, Thunstetten, Wyl, Blankenburg
Kategorie R «Rebhäuser und Landsitze»	Aarbergerhus (Ligerz), Rebbaumuseum Hof (Ligerz), Schloss Holligen (Bern), Von-Rütte-Gut (Sutz-Lattrigen), Rebhaus Wingreis (Twann),
Kategorie K «Kirchen, Kathedralen»	Berner Münster
Kategorie B «Bauernhäuser»	Althaus (Jerisberghof in Ferenbalm), Maison du Banneret Wisard

2.4 Auf die Ausrichtung von Beiträgen aus dem Lotteriefonds besteht kein Rechtsanspruch (Art. 127 Abs. 4 BGS; Art. 27 IVLW; Art. 34 Abs. 5 LotG). Sind die Voraussetzungen für eine Beitragsgewährung im Einzelfall erfüllt, entscheidet die zuständige Behörde nach pflichtgemäsem 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.

Das Haus des Malers Albert Anker wurde 1803 von dessen Grossvater, einem Bauern und Tierarzt, errichtet und diente Albert Anker ab 1860 als Wohnhaus und Atelier. Es liegt im Zentrum von Ins, besteht aus Wohnteil und Atelier und verfügt zusätzlich über eine Scheune, Stallungen, eine Wagenremise und einen zu Wohnzwecken umgebauten Ofenhausannex. Es ist das erste Bauernhaus in Ins, das von Anfang an gänzlich mit Ziegeln eingedeckt wurde. Die Baute ist im KGS-Inventar als A-Objekt eingestuft und wird als «überaus stattlicher Ständerbau mit geschenkten Bügen» beschrieben (vgl. Auszug aus KGS-Inventar [Beschwerdebeilage {BB} 6] und KGS-Inventarblatt [BB 7], auch zum Folgenden). Es handelt sich um ein intaktes, kaum verändertes Bauernhaus mit exemplarischem Zeugniswert für die Bau- und Ausstattungsgepflogenheiten einer im Dorf einflussreichen Familie. Die Baute hat Denkmalcharakter für Albert Anker, der – heimatkundlich und familiengeschichtlich interessiert – konservatorisch und archivarisch gewirkt hat. Das Atelier mit reichem und weitgehend originalem Inventar gilt für seine Epoche in der Schweiz als einzigartig. Hervorgehoben wird die weitgehend vollständig erhaltene Ausstattung. Dem heute museal genutzten Geburts- und Wohnhaus des wohl berühmtesten Schweizer Malers des 19. Jahrhunderts wird höchste personen- und kunstgeschichtliche Bedeutung beigemessen. Im kantonalen Bauinventar ist es als schützenswertes K-Objekt eingetragen (vgl. Kurzbeschreibung im kantonalen Bauinventar, einsehbar unter <<https://www.erz.be.ch>>, Rubriken «Kultur/Denkmalpflege/Bauinventar/Bauinventar online»; Homepage <http://www.albert-anker.ch>; zum Ganzen auch Machbarkeitsstudie zur architektonischen Weiterentwicklung des Wohnhauses Albert Anker, «centre albert anker» Vorakten POM, pag. 185-111 S. 3 ff.).

4.

Streitig ist, ob die POM der Beschwerdeführerin zu Recht die Ausrichtung wiederkehrender Beiträge an das Albert Anker-Haus verweigert hat.

4.1 Von keiner Seite wird in Frage gestellt, dass die Beschwerdeführerin ausschliesslich gemeinnützige Zwecke verfolgt und keine öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen erfüllt (Art. 48a Abs. 1 LotG i.V.m. Art. 40a Abs. 1 Bst. a LV; vgl. angefochtene Verfügung S. 2; Stiftungsurkunde S. 2 [BB 4]). Weiter ist das Albert Anker-Haus grundsätzlich öffentlich zugänglich (Art. 40a Abs. 1 Bst. c LV; vgl. angefochtene Verfügung S. 7; vgl. auch <www.....ch/de/kontakt.html>) und im KGS-Inventar als Kulturgut von nationaler Bedeutung eingestuft (sog. A-Objekt; Art. 40a Abs. 1 Bst. b [2. Teilsatz] LV; vorne E. 3). Streitig ist einzig, ob die POM das Beitragsgesuch mit der Begründung abweisen durfte, das Baudenkmal als solches sei nicht derart einzigartig, herausragend und für den Kanton Bern historisch wichtig, dass sich die Gewährung wiederkehrender Beiträge rechtfertige (vgl. angefochtene Verfügung S. 8). Nach Auffassung der Vorinstanz beruht der besondere Charakter des Albert Anker-Hauses vorab auf dessen Bezug zum einstigen Bewohner. Es handle sich um ein «Künstlerhaus» und gehöre damit nicht zu der Kategorie von Bauten, die der Gesetzgeber mit wiederkehrenden Beiträgen unterstützen wolle. Das in den letzten Jahren stark gewachsene Beitragsvolumen gebiete, einer weiteren Vergrösserung des Begünstigtenkreises entgegenzuwirken und den Begriff des Baudenkmals eng auszulegen (vgl. angefochtene Verfügung S. 5 ff.). Die Beschwerdeführerin könne für ihre Projekte bei verschiedenen Stellen Einzelbeiträge beantragen, namentlich bei der Kantonalen Denkmalpflege, dem Amt für Kultur und nicht zuletzt beim Lotteriefonds selber (vgl. angefochtene Verfügung S. 8).

4.2 Die Beschwerdeführerin wirft der POM vor, sie habe mit dieser Abgrenzung ihr Ermessen überschritten und sei in Willkür verfallen. Die historische Bedeutung einer Baute hänge stets mit einer herausragenden Persönlichkeit zusammen, die sie erbaut und geprägt habe; erst durch diesen Zusammenhang könne ein Baudenkmal nationale Bedeutung erlangen, was in der entsprechenden Einstufung im KGS-Inventar als A-Objekt zum Ausdruck komme. Es treffe zudem nicht zu, dass das Albert Anker-Haus

nur aufgrund seiner Beziehung zur Person Albert Ankers von besonderer Bedeutung sei. Vielmehr handle es sich um ein hervorragend erhaltenes Baudenkmal am ursprünglichen Standort, das mitsamt seiner originalen Ausstattung vom einfachen Leben einer breiten Bevölkerungsschicht des 19. und frühen 20. Jahrhunderts zeuge. Die Baute sei als solche von nationaler Bedeutung und damit ein Baudenkmal im Sinn von Art. 40a LV. Mit dem generellen Ausschluss von Künstlerhäusern habe die Vorinstanz ein rechtlich nicht vorgesehenes (Ausschluss-)Kriterium geschaffen, obwohl Gesetz- und Verordnungsgeber auf die Einstufung im KGS-Inventar abgestellt und sich ausdrücklich gegen eine abschliessende Aufzählung der Begünstigten entschieden hätten. So seien denn auch die Trägerschaften weiterer Baudenkmäler, die in ihrer Bedeutung ohne weiteres mit dem Albert Anker-Haus verglichen werden könnten, in den Kreis der Begünstigten aufgenommen worden. Zu erwähnen bleibe, dass die für entsprechende Beiträge maximal zur Verfügung stehenden Mittel nach Art. 48a Abs. 4 LotG längst nicht ausgeschöpft seien. – Die Beschwerdeführerin bestreitet mithin, dass der Vorinstanz gestützt auf die rechtlichen Grundlagen die Kompetenz zukommt, die im KGS-Inventar als A-Objekte bezeichneten Baudenkmäler in beitragsberechtigten und nicht beitragsberechtigten zu unterteilen. Im Übrigen würde das Albert Anker-Haus selbst die erhöhten Anforderungen der POM an ein Baudenkmal erfüllen.

5.

Zu prüfen ist demnach, ob das Albert Anker-Haus die lotterierechtlichen Anforderungen an ein Baudenkmal erfüllt, um in den Genuss wiederkehrender Beiträge zu gelangen.

5.1 Auf die Ausrichtung von Beiträgen aus dem Lotteriefonds besteht kein Rechtsanspruch (vorne E. 2.4). Zudem sind die lotterierechtlichen Beitragsvoraussetzungen häufig in besonders offener Weise umschrieben (sog. unbestimmte Gesetzesbegriffe; z.B. BVR 2012 S. 121 E. 4.1.1). Trifft dies für die konkret anwendbaren Normen zu und wollte der Gesetzgeber mit der offenen Normierung der Verwaltung eine gerichtlich zu respektierende Entscheidungsbefugnis einräumen, hält sich das Verwaltungsgericht

mit der Rechtskontrolle zurück und überprüft lediglich, ob sich die POM bei der Auslegung von sachlichen Überlegungen hat leiten lassen und das Rechtsgleichheitsgebot eingehalten ist (vgl. BVR 2012 S. 109 E. 2.4 und 3.2, 2012 S. 121 E. 3.6 f.). Ob eine im beschriebenen Sinn offene Normierung vorliegt, die der Verwaltungsbehörde einen Beurteilungsspielraum einräumt, ist durch Auslegung zu ermitteln (BVR 2016 S. 318 E. 4.1, 2013 S. 105 E. 3.2, auch zum Folgenden). Gleich wie das Bundesgericht lässt sich das Verwaltungsgericht hierbei von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten, der keinem Auslegungselement einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination zu der Lösung führt, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt (statt vieler BVR 2019 S. 15 E. 3.1, 2016 S. 167 E. 3.1).

5.2 Der Wortlaut von Art. 40a Abs. 1 LV lässt keine Zweifel darüber, dass die in Bst. a-c genannten Kriterien kumulativ («alle») erfüllt sein müssen, damit wiederkehrende Beiträge zugesprochen werden können. Hinweise darauf, dass die Aufzählung der Kriterien nicht abschliessend ist, lassen sich der Norm selber keine entnehmen. Es fehlen Begriffe wie «insbesondere» oder «namentlich», die auf eine Unvollständigkeit der aufgeführten Kriterien hinweisen würde. Gemäss Art. 40a Abs. 1 Bst. b LV gilt eine Baute als unterstützungswürdiges Baudenkmal, wenn sie im KGS-Inventar als von nationaler Bedeutung (A-Objekt) eingestuft ist. Das KGS-Inventar listet die wichtigsten Kulturgüter von nationaler Bedeutung (A-Objekte) und regionaler Bedeutung (B-Objekte) zu deren Schutz bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen auf. Es wird vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Eidgenössischen Kommission für Kulturgüterschutz erstellt und vom Bundesrat genehmigt (Art. 1 und Art. 4 Bst. d des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2014 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen [KGSG; SR 520.3] i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Bst. a und b sowie Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 29. Oktober 2014 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen [KGSV; SR 520.31]; Erläuternder Bericht des BABS zur Revision des KGS-Inventars [Stand 30.10.2009;

nachfolgend: Revisionsbericht KGS] S. 4, einsehbar unter <<https://www.babs.admin.ch>>, Rubriken «Weitere Aufgabenfelder/Kulturgüterschutz/KGS-Inventar»). Nach dem Wortlaut von Art. 40a LV deutet nichts darauf hin, dass allfällige Änderungen der Einstufungen im KGS-Inventar bei der Frage der Unterstützungsfähigkeit unberücksichtigt bleiben sollen. Hätte der Verordnungsgeber die Einstufung des Baudenkmals zu einem bestimmten Zeitpunkt als massgebend erachtet, hätte er dies ausdrücklich so festhalten müssen. Mithin ist jedenfalls gestützt auf den Normtext davon auszugehen, dass sich anhand der jeweils geltenden Fassung des KGS-Inventars entscheidet, ob ein Baudenkmal bedeutend genug ist, um in den Genuss wiederkehrender Beiträge zu kommen (sog. dynamische Verweisung; vgl. BGE 136 I 316 E. 2.4.1; 132 III 470 E. 4.1; Müller/Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl. 2013, Rz. 367 f.; Moor/Bellanger/Tanquerel, Droit administratif, volume III, 2. Aufl. 2018, S. 233, je auch zum Folgenden; vgl. auch Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz [BJ], 4. Aufl. 2019, S. 195 f., einsehbar unter <<https://www.bj.admin.ch>>, Rubriken «Staat & Bürger/Legistik/Legistische Hauptinstrumente»).

5.3 Nach Auffassung der POM ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 48a LotG bzw. Art. 40a LV, dass der Gesetzgeber ursprünglich lediglich einige wenige Schlossstiftungen sowie die Berner Münster-Stiftung mit wiederkehrenden Beiträgen habe unterstützen wollen. Im Kanton Bern seien inzwischen über 200 Baudenkmäler als A-Objekt eingestuft. Es sei nie die Absicht gewesen, sämtliche dieser Bauten mit wiederkehrenden Beiträgen zu unterstützen. Der Gesetzgeber habe diese besondere Art von Beiträgen auf historisch einzigartige und herausragende Einzelbauten, die als solche für den Kanton Bern von besonderer Bedeutung seien, beschränken wollen. Für eine enge Auslegung der Bestimmung spreche nicht zuletzt, dass die zur Verfügung stehenden Mittel niemals ausreichen würden, um sämtliche potentiellen Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger mit wiederkehrenden Beiträgen zu unterstützen (vgl. angefochtene Verfügung S. 6 ff.; vorne E. 4.1). Aus den Materialien ergibt sich hierzu Folgendes:

5.3.1 Im Zuge des Beitritts des Kantons Bern zur Interkantonalen Vereinbarung vom 26. Mai 1937 betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (nachfolgend: IKV; BSG 945.3-1) per 1. Januar 2003 wurde das LotG teilweise revidiert und die SEVA-Lotteriegenossenschaft (SEVA = Seeschutz, Verkehrswerbung und Arbeitsbeschaffung) aufgelöst. Infolgedessen verloren die ehemaligen Mitglieder der SEVA-Genossenschaft ihre wiederkehrenden Betriebsbeiträge aus der Zahlenlotterie und wurden den übrigen gemeinnützigen Organisationen gleichgestellt, denen wiederkehrende Beiträge grundsätzlich nicht gewährt werden (Art. 48 Abs. 4 LotG; vorne E. 2.2). Da einige der ehemaligen SEVA-Mitglieder dadurch in ihrer Existenz bedroht waren, schuf der Gesetzgeber mit Art. 48a LotG die gesetzliche Grundlage, um solche Beiträge ausnahmsweise weiterhin zusprechen zu können. Anlass hierfür gaben insbesondere «die zahlreichen Schlösser», deren Stiftungsurkunden teilweise einen Rückfall an den Kanton vorsehen, wenn die Stiftung den Erhalt des Gebäudes nicht mehr gewährleisten kann. Für die Möglichkeit der Gewährung wiederkehrender Betriebsbeiträge werden in den Materialien zu Art. 48a LotG denn auch vorab «wichtige Baudenkmäler» erwähnt. Die neue Kategorie von Beiträgen sollte «nach rechtsgleichen Kriterien abgegrenzt» werden, um die langfristigen finanziellen Auswirkungen auf den Lotteriefonds berechenbarer zu machen. Der Regierungsrat wurde beauftragt, die Kriterien zur Umsetzung der neuen Regelung zu erarbeiten, woraus Art. 40a LV entstand (Art. 48a Abs. 2 i.V.m. Art. T1-1 Abs. 2 und 3 LotG; vgl. zum Ganzen Vortrag des Regierungsrats zur Änderung des LotG vom 25.6.2003, in Tagblatt des Grossen Rates 2003, Beilage 9 S. 2 ff.; Voten Peter Bernasconi und Dora Andres, in Tagblatt des Grossen Rates 2003, S. 336 f. bzw. 338).

5.3.2 Der Regierungsrat kam aufgrund seiner Abklärungen zur Umsetzung von Art. 48a LotG zum Schluss, dass unter Geltung des revidierten LotG für die Gewährung wiederkehrender Beiträge nur jene ehemaligen SEVA-Mitgliedern in Frage kommen, die historische Bauten unterhalten (vgl. Bericht des Regierungsrats betreffend die Gewährung von wiederkehrenden Beiträgen aus dem Lotteriefonds vom 13. April 2005, RRB Nr. 1267/2005, Vorakten POM [act. 4A pag. 106 ff.; nachfolgend: Bericht 2005]). Als wesentliche Voraussetzung einer Beitragsberechtigung legte er die Einstufung im KGS-Inventar als von nationaler Bedeutung (A-

Objekt) fest. Beitragsberechtigt waren damit zu Beginn lediglich die Schlossstiftungen Jegenstorf, Hünegg, Landshut, Oberhofen, Spiez, Thun-stetten sowie die Berner Münster-Stiftung (vgl. Bericht 2005 S. 3 f., 20 und 26 f.). In diesen Fällen würden zwar Beiträge für den Betrieb von Ein-richtungen und den Unterhalt von Gebäuden gesprochen (was gemäss Art. 48 Abs. 4 LotG nur ausnahmsweise zulässig ist). Die Mittel würden aber direkt dem Substanzerhalt wertvoller Baudenkmäler von nationaler Bedeutung und damit Vorhaben mit bleibendem Wert (Art. 35 Abs. 1 LV) zugute kommen (vgl. Bericht 2005 S. 3 f. und 20 f.). Der Regierungsrat prüfte bereits damals unter Beizug der kantonalen Denkmalpflege eine Er-weiterung des Kreises potentiell Begünstigter auf weitere grössere historische Bauten ausserhalb der ehemaligen SEVA-Mitglieder, sah letzt-lich aber davon ab. Den Ausschlag gab vorab der Umstand, dass diese Bauten im Gegensatz zu den erwähnten Schlössern und zum Berner Münster gemäss KGS-Inventar nicht als Kulturgut von nationaler Be-deutung galten (vgl. Bericht 2005 S. 4 und 25 ff.). Geprüft, letztlich aber ebenfalls verworfen wurde eine Beschränkung des Kreises der Be-günstigten durch eine namentliche Aufzählung im Gesetz bzw. in der Ver-ordnung (vgl. Bericht 2005 S. 29). Der Regierungsrat schloss die Aufnahme weiterer Beitragsempfänger nicht aus, falls Baudenkmäler von bisher regio-naler Bedeutung neu nationale Bedeutung erlangen sollten (vgl. Bericht 2005 S. 27). Er wies in diesem Zusammenhang auch auf die anstehende Überarbeitung des KGS-Inventars hin, die zu einer höheren Einstufung einzelner Objekte führen und damit zu einer Erweiterung des Begünstigten-kreises führen könnte (Bericht 2005 S. 26 f.). Der Grosse Rat nahm den Bericht 2005 am 15. Juni 2005 zustimmend zur Kenntnis (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2005 S. 558 f.). Am 1. Januar 2007 trat Art. 40a LV in Kraft (BAG 06-009).

5.3.3 Im Jahr 2009 wurde das KGS-Inventar revidiert, wobei zahlreiche historische Bauten neu als A-Objekte eingestuft wurden, die bisher nicht aufgeführt oder lediglich als von regionaler Bedeutung eingestuft waren. Aufgrund dieser Änderung beschloss der Regierungsrat (POM) erstmals die Gewährung wiederkehrender Beiträge an Institutionen, die weder Schlösser unterhielten noch ehemalige SEVA-Mitglieder waren, darunter namentlich an die Trägerorganisationen des Von-Rütte-Guts, des Aar-

bergerhauses, des Rebhauses Wingreis und des Rebbaumuseums Hof (vgl. Vortrag zum RRB Nr. 1272/2010 betreffend wiederkehrende Beiträge aus dem Lotteriefonds 2011-2014 S. 3 f. bzw. Vortrag 2015-2018 S. 4). Diese Bauten waren von der kantonalen Denkmalpflege bereits bei den Abklärungen zur Umsetzung von Art. 48a LotG im Jahr 2005 als «prüfenswert» beurteilt worden, wurden aber mangels Einstufung als A-Objekte im KGS-Inventar nicht in den Kreis der Begünstigten aufgenommen (vgl. Bericht 2005 S. 25 f.; E. 4.3.2 hiervor). Insgesamt führte die Revision des KGS-Inventars zu einer Zunahme der mit wiederkehrenden Beiträgen unterstützten Objekte von ursprünglich 7 auf 20. Unter den neuen Berechtigten finden sich sechs Schlösser (Burgdorf, Laupen, Schwarzenburg, Thun, Wyl und Blankenburg), fünf Rebhäuser bzw. Landsitze (Aarbergerhus, Rebbaumuseum Hof, «Schloss» Holligen, Von-Rütte-Gut und Rebhaus Wingreis) sowie zwei Bauernhäuser (Althaus und Banneret Wisard; vgl. vorne E. 2.3; zum Ganzen Vortrag 2015-2018 S. 4, 9 und 26 ff., inkl. Tabelle 1; Vortrag 2019-2022 S. 5 f. und 14, inkl. Tabellen 1 und 5; KGS-Inventar «BERN» S. 107, 114, 117, 119, 127, 138, 141 und 142, einsehbar unter <<https://www.babs.admin.ch>>, Rubriken «Weitere Aufgabengebiete/Kulturgüterschutz/KGS-Inventar/A-Objekte»).

5.4 Die Vorinstanz hat somit grundsätzlich zutreffend ausgeführt, dass der Gesetzgeber die Gewährung wiederkehrender Beiträge auf die bedeutendsten Baudenkmäler im Kanton beschränken wollte und dabei vor allem Schlösser und das Berner Münster vor Augen hatte. Ebenso war es ohne Zweifel von Beginn an ein Anliegen, den Kreis der Berechtigten zu beschränken, zumal wiederkehrende Beiträge die Ausnahme und die finanziellen Auswirkungen berechenbar bleiben sollten (Art. 48 Abs. 4 LotG; vorne E. 5.3.1). Der Regierungsrat wurde dementsprechend beauftragt, die massgebenden Abgrenzungskriterien zu erarbeiten, die eine rechtsgleiche und berechenbare Beitragsgewährung erlauben (Art. 48a Abs. 2 LotG; vorne E. 5.3.1 f.). Aus den Materialien geht jedoch klar hervor, dass der Regierungsrat gestützt auf seine Abklärungen annahm, mit der Einstufung im KGS-Inventar ein taugliches Abgrenzungskriterium gefunden zu haben. Auf Seite 4 des Berichts 2005 wird wörtlich ausgeführt, dass als Kriterium für die Unterstützungswürdigkeit historischer Bauten auf den Eintrag im KGS-Inventar abgestellt werden könne. Dies mag daran liegen, dass die

ehemaligen SEVA-Mitglieder, die Anlass zur Schaffung der Ausnahmebestimmung von Art. 48a LotG gegeben hatten, allesamt Baudenkmäler von nationaler Bedeutung (A-Objekte) unterhielten (vorne E. 5.3.2). Das A-Prädikat stellt denn auch eine besondere Auszeichnung für ein Denkmal dar. Es wird nur den im gesamtschweizerischen Vergleich qualitativsten Denkmälern mit besonderem Zeugnischarakter verliehen (vgl. Revisionsbericht KGS S. 7; angefochtene Verfügung S. 6). Zudem schienen wohl die weiteren Voraussetzungen, die das Lotterierecht für die Gewährung von Beiträgen formuliert (Gemeinnützigkeit, keine Beiträge zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen, öffentliche Zugänglichkeit [vgl. Art. 40a Abs. 1 Bst. a und c LV]), eng genug. Im Bericht 2005 (S. 26 f.) wird sodann ausdrücklich auf die anstehende Revision des KGS-Inventars und die Möglichkeit, dass sich dadurch der Kreis der Begünstigten erweitern könnte, hingewiesen. Obwohl sich der Regierungsrat somit bewusst war, dass künftig allenfalls mehr Institutionen die Beitragsvoraussetzung erfüllen könnten, hat er darauf verzichtet, dieser Möglichkeit durch eine enger gefasste Regelung entgegenzuwirken. Weder hat er die (kumulativen) Voraussetzungen von Art. 40a Abs. 1 Bst. a-c LV um weitere Kriterien ergänzt, noch hat er zur Umschreibung des unterstützungswürdigen Baudenkmals über das A-Prädikat hinausgehende Anforderungen festgelegt. Schliesslich ist festzustellen, dass in der Praxis soweit ersichtlich bisher stets die Einstufung im KGS-Inventar massgebend war. Dies gilt nicht nur für die ursprünglich beitragsberechtigten ehemaligen SEVA-Mitglieder, sondern auch für die später hinzugetretenen Begünstigten. So wurden selbst an Bauten, die von der kantonalen Denkmalpflege bereits bei der Erarbeitung der Kriterien zur Umsetzung von Art. 48a LotG als beitragsberechtigt vorgeschlagen worden waren (Bericht 2005 S. 25 f.), erst nach ihrer Einstufung als A-Objekt wiederkehrende Beiträge gewährt (vorne E. 5.3.2).

5.5 Die Materialien bestätigen somit, worauf bereits der Wortlaut hindeutet: Massgebendes Kriterium für die Qualifikation einer historischen Baute als beitragsberechtigtes Baudenkmal gemäss Art. 40a Abs. 1 Bst. b LV ist einzig deren aktuelle Einstufung im KGS-Inventar. Hinweise darauf, dass die Beitragsempfängerinnen und -empfänger weitere, in der Verordnungsbestimmung nicht ausdrücklich genannte, Voraussetzungen erfüllen müssen, sind nicht ersichtlich. Abgesehen davon würde eine solche

lückenhafte Regelung den Erwartungen des Gesetzgebers – die Ausarbeitung «rechtsgleicher Kriterien» zur besseren Berechenbarkeit der finanziellen Auswirkungen – nicht gerecht (vorne E. 5.3.1). Aus den übrigen Auslegungselementen ergeben sich keine gegenteiligen Schlüsse. Die POM ist mithin weder befugt, weitere in Art. 40a Abs. 1 LV nicht genannte Kriterien zur Anwendung zu bringen, noch ist ihr hinsichtlich der Anwendung des Begriffs des Baudenkmals gemäss Bst. b ein Beurteilungsspielraum eingeräumt, den es zu respektieren gälte (vorne E. 5.1). Dem Umstand, dass die geltende Regelung dem ursprünglichen Willen des Gesetzgebers möglicherweise nicht in jedem Einzelfall gerecht wird, kann grundsätzlich jederzeit mit einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen Rechnung getragen werden. Diesen Handlungsbedarf hat der Regierungsrat erkannt; er hält im Vortrag 2019-2022 (S. 19) fest, dass der Begriff des Baudenkmals anlässlich der Überarbeitung des LotG – bzw. des neu zu schaffenden Kantonalen Geldspielgesetzes – überdacht werden müsse. Die «Aufnahmekriterien» seien zu allgemein gefasst worden und «eine weitere Präzisierung der berechtigten Baudenkmäler» notwendig (S. 9).

5.6 Das Gesuch der Beschwerdeführerin um die Ausrichtung wiederkehrender Beiträge kann somit nicht mit der Begründung abgewiesen werden, das Albert Anker-Haus erfülle die Kriterien eines beitragsberechtigten Baudenkmals nicht. Ob Kosten vorliegen, deren finanzielle Notwendigkeit ausgewiesen ist (Art. 40a Abs. 2 LV), hat die Vorinstanz angesichts der ihrer Auffassung zufolge grundsätzlich nicht gegebenen Beitragsvoraussetzungen nicht geprüft. Es ist nicht Sache des Verwaltungsgerichts, den entscheidungswesentlichen Sachverhalt zu vervollständigen, um gestützt darauf die beitragsberechtigten Kosten als erste (und einzige) kantonale Instanz zu beurteilen. Ebenso wenig ist hier zu beurteilen, ob Beiträge im Rahmen der Ermessensausübung verweigert werden dürften im Fall, dass sämtliche Beitragsvoraussetzungen nach Art. 40a Abs. 1 und 2 LV erfüllt sind (vgl. vorne E. 2.4 und 5.1). Die Beschwerde ist daher teilweise gutzuheissen, die Verfügung der POM vom 11. Juni 2018 ist aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese über das Beitragsgesuch neu entscheide.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens dringt die Beschwerdeführerin mit ihrem Rechtsmittel nur teilweise durch. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist indes im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-)Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neuurteilung – wie hier – noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann (BVR 2016 S. 222 E. 4.1). Demnach ist die Beschwerdeführerin für die Kostenverlegung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren als vollständig obsiegend zu betrachten und sind für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht keine Kosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Der Kanton Bern (POM) hat der im verwaltungsgerichtlichen Verfahren anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

7.

Rückweisungsentscheide gelten nach der Regelung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) in der Regel als Zwischenentscheide, die nur unter den (zusätzlichen) Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG mit dem in der Hauptsache offenstehenden Rechtsmittel selbständig angefochten werden können (BGE 144 V 280 E. 1.2, 142 II 20 E. 1.2, je mit Hinweisen). 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_174/2019 vom 9.7.2019 E. 1, 2C_1000/2014 vom 7.7.2015 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 teilweise gutgeheissen. Die Verfügung der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 11. Juni 2018 wird aufgehoben und die Akten werden zur Fortsetzung des Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Der Kanton Bern hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, bestimmt auf insgesamt Fr. 4'570.45 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführerin
 - Beschwerdegegner

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.