Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-1194/2011

Urteil vom 20. Dezember 2012

Besetzung

Richterin Franziska Schneider (Vorsitz),
Richter Beat Weber, Richter Daniel Stufetti,
Gerichtsschreiberin Sabine Uhlmann.

Parteien

Stiftung Europaplatz - Haus der Religionen, c/o von Graffenried AG Recht, Zeughausgasse 18, 3000 Bern,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Unterstützungsgesuch.

Sachverhalt:

A.
Die Stiftung Europaplatz – Haus der Religionen wurde im Mai 2006 gegründet mit dem Zweck, die Grundstücke Bern Grundbuchblatt Nr. 1998 und 3725, beide Kreise 3 resp. Teile davon zu Eigentum, im Baurecht oder in anderer geeigneter rechtlicher Form am Europaplatz in Bern zu übernehmen; die Realisierung des Bauvorhabens eines Hauses, worin im Raum Bern vertretene Weltreligionen ihren Kultus ausüben können, und welches ein Ort für Begegnungen im Sinn eines Dialogs der Kulturen darstellt; die Überlassung der Räumlichkeiten zu den Selbstkosten an den Verein Haus der Religionen – Dialog der Kulturen oder dessen Rechtsnachfolgerin zur Erfüllung seines statutarischen Zweckes; die Beschaffung der notwendigen Geldmittel für die Erfüllung der Zweckbestimmungen sowie für die Finanzierung sämtlicher mit dem Grundeigentum verbundenen Lasten und öffentlichen Aufgaben. Die Stiftung hat ausschliesslich gemeinnützigen Charakter und verfolgt keinerlei Erwerbszweck.

B.
Mit Eingabe vom 26. Juli 2010 reichte die Stiftung Europaplatz – Haus der Religionen (nachfolgend: Beschwerdeführerin) durch den Präsidenten des Stiftungsrates beim Bundesamt für Kultur (nachfolgend: BAK) ein Gesuch um einen Beitrag aus dem Prägegewinn von Fr. 1'000'000.- an die Errichtung des Hauses der Religionen am Europaplatz in Bern ein. Die Beschwerdeführerin führte sinngemäss aus, sie habe die Aufgabe, das Haus der Religionen zu errichten, insbesondere die Finanzmittel für den Bau zu beschaffen. Unter dem Dach "Haus der Religionen – Dialog der Kulturen" sei ein Zentrum für den interreligiösen und interkulturellen Dialog geplant. An diesem Dialog sollten sich zahlreiche Religionsgemeinschaften, Institutionen und Organisationen aus den Bereichen Migration, Integration sowie Kultur beteiligen. Ansässige Gemeinschaften aller Weltreligionen könnten ihr religiöses Leben unter einem Dach in eigenen Räumen führen. Der Dialog beinhalte jedoch neben religiösen Wertekonzepten auch nicht-religiöse und sei so für weite Interessenkreise offen. Das Projekt zeichne sich durch seine Einzigartigkeit und Beispielhaftigkeit aus. Mit dem Gesuch reichte die Beschwerdeführerin verschiedene Beilagen ein, unter anderem den Projektbeschrieb (Vorakten, Beilage 1).

Mit Schreiben vom 26. Oktober 2010 lehnte das BAK das Gesuch ab. Die Beschwerdeführerin könne innerhalb von 30 Tagen eine beschwerdefähige Verfügung verlangen (Vorakten Beilage 2).

Die Beschwerdeführerin beantragte mit Schreiben vom 5. November 2010 den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung.

C.
Mit Verfügung vom 31. Januar 2011 wies das BAK das Unterstützungsgesuch der Stiftung Europaplatz – Haus der Religionen ab (Vorakten, Beilage 4).

Zur Begründung wies es vorab auf die Art. 2, 3 und 5 der Verordnung über die Verwendung des Gewinns aus dem Verkauf numismatischer Produkte der "swissmint" vom 16. März 2001 (Prägegewinnverordnung, SR 941.102) sowie Art. 13 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) hin, wonach eine Prioritätenordnung zu erstellen sei. Des Weiteren führte sie aus, im Sinn einer Priorisierung würden nach gängiger Förderpraxis des BAK grundsätzlich keine Bauvorhaben mit Mitteln des Prägegewinns unterstützt. In den seltenen Fällen, wo Bauvorhaben dennoch unterstützt würden, handle das BAK entsprechend einer weiteren Priorisierung im Sinn einer engen Auslegung des Kulturbegriffs (im Sinn von Kunst). Entsprechend würden ausschliesslich Bauvorhaben unterstützt, die die Errichtung einer kulturellen Institution im engen Sinn bezweckten, d.h. die Schaffung von Infrastruktur, die primär der künstlerischen Produktion oder der Aufbewahrung von Kulturgütern dienten. Vorliegend diene das Projekt der Schaffung der Infrastruktur für die Tätigkeiten des Vereins "Haus der Religionen – Dialog der Kulturen" und sei demzufolge ein integraler Bestandteil eines Bauvorhabens und als solches auch zu betrachten. Deshalb sei zu prüfen, ob das Bauvorhaben die Errichtung einer kulturellen Institution im engeren Sinn bezwecke. Gemäss Vereinsstatuten werde mit der Errichtung des Hauses die Bereitstellung von Räumlichkeiten für eine Begegnungsstätte der Religionen und des Dialogs beabsichtigt. Glaubenspraktiken und die Pflege von interreligiösen und interkulturellen Dialogen gälten jedoch nicht als künstlerische Produkte. Die vereinzelten kulturellen Anlässe, wie z.B. Feste mit musikalischen und sonstigen Darbietungen, seien mit Blick auf den Vereinszweck als marginal einzustufen. Beim Haus der Religionen handle es sich somit nicht um eine kulturelle Institution im Sinn der gängigen Förderpraxis des BAK. Deshalb könne die fragliche Ausnahmeregel nicht angewendet werden, und es müsse

nicht weiter geprüft werden, ob die Voraussetzungen von Art. 3 der Prägegewinnverordnung erfüllt seien.

D.
Mit Eingabe vom 18. Februar 2011 reichte die Beschwerdeführerin Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein mit den Anträgen, die Verfügung des BAK vom 31. Januar 2011 sei aufzuheben, das BAK sei anzuweisen, das Gesuch unter Anwendung eines erweiterten Kulturbegriffs neu zu prüfen und dem Eidgenössische Departement des Innern (nachfolgend: EDI) die Ausrichtung eines Beitrags von Fr. 1 Million zu beantragen; eventualiter sei die Sache zwecks Festlegung eines angemessenen Unterstützungsbeitrags an die Vorinstanz zurückzuweisen (BVGer act. 1).

Vorab monierte die Beschwerdeführerin, gemäss Art. 6 der Prägegewinnverordnung sei bei Gesuchen mit Beträgen über Fr. 200'000.- das EDI und nicht das BAK zuständig. Zudem liege die Zuständigkeit für den Erlass der Verfügung beim Direktor des BAK und nicht bei der Leitung der Sektion Kulturschaffen. Ferner werde beanstandet, dass 11 Wochen vergangen seien vom Versand des Schreibens vom 5. November 2011, mit welchem eine beschwerdefähige Verfügung verlangt worden sei, bis zum Erlass der Verfügung, was trölerisch sei.

Des Weiteren führte die Beschwerdeführerin aus, das Projekt Haus der Religionen – Dialog der Kulturen sei einerseits der Kultur im soziologischen Sinn zuzuordnen, andrerseits falle es gemäss der Definition des BAK auch unter den engeren praktischen Kulturbegriff bzw. unter den Begriff des Kulturerbes. Fall dies bestritten werde, sei offenkundig, dass das Projekt einem anderen Zweck im Sinn von Art. 2 der Prägegewinnverordnung diene und daran ein öffentliches Interesse bestehe. Der Zweck bestehe darin, dass durch Einübung der Toleranz die Grundlage einer multireligiösen und multikulturellen Gesellschaft gestärkt werde und breite Teile der Bevölkerung an dieser Erfahrung teilhaben könnten. Das öffentliche Interesse wiederum liege darin, dass das "Haus der Religionen" als Gotteshaus für fünf Gemeinschaften der grossen Weltreligionen und Ort des interreligiösen und interkulturellen Dialoges projektiert sei. Nicht akzeptabel sei die vom BAK gestützt auf Art. 5 der Prägegewinnverordnung erstellte Prioritätenordnung und die generelle Ausschliessung von Beiträgen an Bauvorhaben. Das Projekt "Haus der Religionen – Dialog der Kulturen" mit den zwei Elementen fünf Glaubensgemeinschaften unter einem Dach einerseits und dem Dialog mit allen Bevölkerungskreisen über Glaubens- und Kulturfragen andrerseits sei auf geeignete Räu-

me angewiesen, die nicht in bestehenden Räumlichkeiten zu finden seien. In diesem Sinn handle es sich beim vorliegenden Projekt um ein Bauwerk. Entsprechend werde um Mitfinanzierung der Baukosten ersucht, die Betriebskosten würden selber finanziert. Mit Blick auf Art. 5 Abs. 2 der Prägegewinnverordnung sei zu bemerken, dass die Beitragszusage zwar dringlich sei, die Auszahlung jedoch später erfolgen könne. Im Weiteren machte die Beschwerdeführerin geltend, dass das Projekt die Voraussetzungen gemäss Art. 3 der Prägegewinnverordnung durchaus erfülle:

– Das Projekt sei von gesamtschweizerischem Interesse: Das Haus der Religionen – Dialog der Kulturen sei ein Vorhaben für Bern, die Schweiz und die Welt. Was in Bern gelinge, könne auch in anderen Städten und Regionen bzw. Teilen der Welt Anregung finden.
– Das Projekt sei auf Dauer angelegt, dank fester Räume und ständiger Weiterentwicklung.
– Das Projekt werde von dritter Seite zu neun Zehnteln finanziert. Der Bau des 17%-igen Anteils koste 10 Millionen Franken. Es werde ein Gesuch für eine Million Franken aus dem Prägegewinn an die Baukosten gestellt, für die Betriebskosten werde die Stiftung und der Verein sodann selber aufkommen.
– Das Projekt könne ohne finanzielle Unterstützung durch den Bund nicht verwirklicht werden. Es sei entscheidend, dass der Bau vollständig ohne Darlehen finanziert werden könne, damit sich anschliessend die Betriebskosten in einem vernünftigen Rahmen hielten.
– Das Projekt vermittle als einzigartiges Vorhaben mit innovativem Charakter neue kulturelle Impulse. Der Dialog beinhalte nebst religiösen auch nicht-religiöse Wertekonzepte, wie z.B. Aufklärung und Menschenrechte, und sei so auch für weite Interessenkreise offen.
– Das Projekt sei durch keinen anderen Bundeskredit mitfinanziert.

Unter diesen Umständen seien sämtliche vom BAK aufgeführten Argumente widerlegt, und dem Beitragsgesuch in der Grössenordnung eines Zehntels der Baukosten sei stattzugeben.

E.
Der vom Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 24. Februar 2011 einverlangte Kostenvorschuss von Fr. 2'500.- ging bei der Gerichtskasse am 2. März 2011 ein (BVGer act. 2, 4).

F.
Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 9. Mai 2011 die Abweisung der Beschwerde und Bestätigung der angefochtenen Verfügung (BVGer act. 9).

Betreffend die in Frage gestellte Zuständigkeit sei zu bemerken (vgl. Art. 6 der Prägegewinnverordnung), dass in der Verordnung zwischen Gesuch und Beitrag unterschieden werde. Gemäss Art. 4 Abs. 4 der Prägegewinnverordnung sei das BAK für sämtliche Gesuch zuständig; ab einem Beitrag von über Fr. 200'000.- sei sodann das EDI zuständig. Beizufügen sei, dass das Unterzeichnen von Verfügungen klar in der Zuständigkeit der Sektionsleitung liege.

In materieller Hinsicht führte die Vorinstanz sinngemäss aus, betreffend Kulturbegriff verweise die Beschwerdeführerin auf den im Zusammenhang mit dem Vernehmlassungsentwurf zur Kulturbotschaft als Grundlage der Kulturförderung erwähnten Kulturbegriff der UNESCO. Dieser schliesse sämtliche Identität stiftenden Momente einer Gesellschaft oder sozialen Gruppe ein. In der Kulturförderung sei dieser Kulturbegriff jedoch nicht praktikabel. Beim vorliegenden Projekt gehe es um die Pflege von verschiedenen religiösen Praktiken unter einem gemeinsamen Dach und im Dialog. Auch wenn vereinzelt Anlässe mit musikalischen und anderen Darbietungen durchgeführt würden, seien diese in ihrem Umfang und ihrer Bedeutung als marginal einzustufen und änderten nichts an der Beurteilung des Gesuches. Integrationsmassnahmen würden vom BAK in Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs nicht als kulturelles Vorhaben qualifiziert, und im Sinn einer Priorisierung würden grundsätzlich auch keine Bauvorhaben mit Mitteln des Prägegewinns unterstützt. Weder Glaubenspraktiken an sich noch die Pflege des interreligiösen und interkulturellen Dialogs seien künstlerische Produkte. Beim Haus der Religionen handle es sich demnach nicht um eine kulturelle Institution im engen Sinn. Im Übrigen ergebe sich aus der Beschwerdebegründung, dass das Projekt integrationspolitischen Charakter habe. Selbst wenn ein kulturelles Vorhaben vorliegen würde, seien die Voraussetzungen gemäss Art. 3 Abs. 1 der Prägegewinnverordnung nicht erfüllt: Betreffend gesamtschweizerisches Interesse (Art. 3 Abs. 1 Bst. a) sei festzustellen, dass das Vorhaben klar regional verankert – fast ausschliesslich bernische kirchliche Institutionen – sei; weder liege ein gesamtschweizerisches noch ein überregionales Konzept vor. Bezüglich der Behauptung, das Projekt könne ohne Unterstützung des Bundes nicht verwirklicht werden, sei zu entgegnen, dass ein von dritter Seite bereits zu 90% finanziertes

Vorhaben auch ohne einen Bundesbeitrag gute Chancen auf Realisierung habe. Ausserdem habe die Beschwerdeführerin ein weiteres Unterstützungsgesuch beim Gesamtbundesrat eingereicht. Ebenso lägen die Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 2 der Prägegewinnverordnung – Einzigartigkeit/innovativer Charakter – nicht vor. Das Projekt sei nicht das Einzige in seiner Art in der Schweiz. Es bestünden bereits verschiedene Foren und Organisationen des interreligiösen Dialogs in der Schweiz. Ein von der Beschwerdeführerin geltend gemachtes erhebliches allgemeines Interesse gemäss Art. 1 Abs. 2 der Prägegewinnverordnung sei ebenfalls nicht gegeben. Aufgrund der zur Verfügung stehenden beschränkten Mittel und der damit verbundenen restriktiven Auslegung müsste das Projekt von enormer Wichtigkeit sein, damit es aus gesamtschweizerischer Perspektive als bedeutend qualifiziert werden könne. Allenfalls könnte ein erhebliches allgemeines Interesse gegeben sein, wenn der Religionsfrieden in der Schweiz gefährdet wäre, was nicht der Fall sei. Das Kernanliegen der Beschwerdeführerin, nämlich die Betreibung eines religiösen Zentrums des interreligiösen Dialogs, werde ausserdem bereits seit acht Jahren umgesetzt. Zu bemerken sei, dass der beantragte Beitrag fast 50% der gesamten in einem Jahr zur Verfügung stehenden Mittel beanspruchen würde. Die aus dem Prägegewinn üblicherweise gesprochenen Förderbeiträge würden in der Regel jedoch zwischen Fr. 30'000.- und Fr. 200'000.- betragen.

G.

In ihrer Replik vom 13. Juni 2011 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest und wiederholte im Wesentlichen die bereits mit der Beschwerdebegründung gemachten Ausführungen. Im Weiteren bekräftigte sie, für die Verwirklichung des Projekts sei sie auf einen Beitrag aus dem Prägegewinn dringend angewiesen, andernfalls könne das Projekt nicht realisiert werden. Ergänzend machte die Beschwerdeführerin geltend, gemäss Art. 4 Abs. 4 der Prägegewinnverordnung habe das BAK lediglich zu prüfen, ob die Voraussetzungen gemäss Art. 3 der Prägegewinnverordnung vorlägen. Hingegen fehle eine Bestimmung, wer für die Prüfung der Voraussetzungen nach Art. 2 der Prägegewinnverordnung zuständig sei. Diese Lücke deute daraufhin, dass für die entsprechende Prüfung nicht in jedem Fall das BAK zuständig sei, insbesondere bei Beiträgen über Fr. 200'000.-. Was den Kulturbegriff betreffe, umfasse dieser nicht nur die Künste, sondern beinhalte auch den respektvollen Umgang mit Menschen mit andern Weltanschauungen. Entsprechend umfasse die Tätigkeit des BAK nicht nur die Förderung und Pflege der Künste. Nach langjähriger Praxis sei der Prägegewinn immer auch für Vorhaben einge-

setzt worden, die im weiten Sinn kulturell seien, wie beispielsweise für die soziale Sicherheit von Kulturschaffenden, für ägyptologische Sammlungen, für Dokumente der Meereskunde oder für Weiterbildungsstudien mit dem Thema Tanz an der Universität Bern. Im Übrigen sei der von der Vorinstanz umschriebene Begriff Kultur, der in der Kulturbotschaft 2012-2015 dargelegt werde, für den vorliegenden Fall noch nicht relevant, da das Bundesgesetz für Kulturförderung noch nicht in Kraft sei. Zu bemerken sei, dass die Stadt und der Kanton Bern das Projekt bisher als Kulturvorhaben gefördert und unterstützt hätten. Abschliessend führte die Beschwerdeführerin aus, auch wenn kein Rechtsanspruch auf Unterstützung bestehe, verdiene das Vorhaben Unterstützung in der Höhe, die für seine Realisierung notwendig sei, nämlich Fr. 908'000.-. Mit der Replik reichte sie verschiedene Beweismittel ein (BVGer act. 11).

H.

Mit Duplik vom 13. Juli 2011 verwies die Vorinstanz auf ihre mit Vernehmlassung gemachten Ausführungen und hielt an ihren Anträgen fest. Die Behauptungen der Beschwerdeführerin würden allesamt bestritten, soweit sie nicht ausdrücklich als zutreffend anerkannt würden. Ferner werde daran festgehalten, dass das fragliche Projekt kein kulturpolitisches Anliegen des Bundes verfolge, sondern vornehmlich integrationsfördernden Charakter aufweise. Die gleiche Haltung vertrete übrigens auch der Bundesrat (vgl. Antwort vom 18. Mai 2011 auf die Interpellation von Graffenried, 11.3146). Welche Bedeutung andere Gemeinwesen und Organisationen dem vorliegenden Projekt beimessen würden, habe keinen Einfluss auf die Definition des Kulturbegriffs im Sinn der Prägegewinnverordnung. Bei den von der Beschwerdeführerin aufgeführten Beispielen von Kulturvorhaben, welche unterstützt worden seien, handle es sich um solche, die die Voraussetzungen der Prägegewinnverordnung erfüllten. Und selbst wenn dies nicht der Fall wäre, könne die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Unterstützung ableiten. Im Weiteren werde festgehalten, dass Verzinsung und Refinanzierung von Darlehen feste Budgetposten in nahezu jedem Betriebsbudget seien. Es sei klar, dass die Ausfinanzierung des Bauvorhabens durch Eigenkapital zur Minimierung der Betriebskosten ein Idealszenario darstelle. Es sei jedoch nicht Aufgabe des Prägegewinns, auf Kosten anderer Projekte eine Senkung späterer Betriebskosten zu finanzieren, zumal der von der Beschwerdeführerin beantragte Bundesbeitrag 42% der gesamten im Jahr 2011 zur Verfügung stehenden Kreditmittel aufbrauchen würden. Ausserdem sei festzustellen, dass für das von der Beschwerdeführerin behauptete breite und vielfältige Programm zum Dialog der Religionen und Kulturen mit der Bevölkerung bis

heute kein Konzept vorliege. Die Vorinstanz wiederholte abschliessend, dass die Fördervoraussetzungen der Prägegewinnverordnung nicht erfüllt seien und wies darauf hin, dass selbst bei Erfüllung der fraglichen Voraussetzungen das BAK ein erhebliches Rechtsfolgeermessen bei der Zusprache von Subventionen gestützt auf die Prägegewinnverordnung habe und nur solche Projekte unterstützen könne, die aus Sicht des BAK kulturpolitisch am Wichtigsten seien. Das vorliegende Gesuch falle nicht in diese Kategorie (BVGer act. 13).

I.
Mit Verfügung vom 20. Juli 2010 stellte die Instruktionsrichterin die Duplik der Vorinstanz der Beschwerdeführerin zur Kenntnisnahme zu und schloss gleichzeitig den Schriftenwechsel ab (BVGer act. 14).

J.
Mit Schreiben vom 20. Dezember 2011 teilte die Beschwerdeführerin mit, am 1. Dezember 2011 habe der Grosse Rat des Kantons Bern der Stiftung einen Beitrag von Fr. 2'000'000.- aus dem Lotteriefonds zugesprochen. Damit sei das Bauvorhaben für das Haus der Religionen - Dialog der Kulturen mit Gesamtkosten von Fr. 10'080'000.- bis auf einen Betrag von Fr. 103'000.- finanziert. Jedoch handle es sich bei den zugesicherten Zuwendungen um teils kurzfristige, teils zinspflichtige und zum Teil um langfristige, zinslose Darlehen. Daher bestehe nach wie vor ein Finanzierungsbedarf und das Rechtsbegehren sei nicht gegenstandslos geworden (BVGer act. 15).

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit für die Entscheidfindung erforderlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Zulässig sind Beschwerden gegen Verfügungen von Vorinstanzen gemäss Art. 33 VGG. Das BAK als eine dem EDI unterstellte Dienststelle ist eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 Bst. d VGG, eine Ausnahme liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

Anfechtungsobjekt ist vorliegend die Verfügung vom 31. Januar 2011, mit welcher die Vorinstanz das Gesuch um Unterstützung des Projekts Haus der Religionen – Dialog der Kulturen aus dem Kredit des Prägegewinns abgewiesen hat.

1.1 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat deren Aufhebung oder Änderung ein schutzwürdiges Interesse (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin ist eine Stiftung und somit als juristische Person zur Beschwerde legitimiert und durch den Präsidenten des Stiftungsrates rechtsgenüglich vertreten.

1.2 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist, nachdem der verlangte Kostenvorschuss rechtzeitig einbezahlt worden ist, einzutreten (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

1.3 Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann gerügt werden, die angefochtene Verfügung verletze Bundesrecht (einschliesslich Über- bzw. Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens), beruhe auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts oder sei unangemessen (Art. 49 VwVG).

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht an die Begründung der Begehren der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann die Beschwerde auch aus anderen Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer anderen Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (BVGE 2009/65 E. 2.1).

2.
Vorab ist zu prüfen, welche Rechtsnormen im vorliegenden Verfahren zur Anwendung gelangen.

2.1 Nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln sind in verfahrensrechtlicher Hinsicht diejenigen Rechtssätze massgebend, welche im Zeitpunkt der Beschwerdebeurteilung Geltung haben (BGE 130 V 1 E. 3.2), unter Vorbehalt der spezialgesetzlichen Übergangsbestimmungen.

2.2 In materiellrechtlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen Rechtsvorschriften anwendbar, die bei Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Sachverhalts Geltung haben (BGE 134 V 315 E. 1.2; BGE 130 V 329 E. 2.3). Vorliegend kommen zur Anwendung: das Bundesgesetz vom

22. Dezember 1999 über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG, SR, 941.10) in der Fassung vom 1. Januar 2007 sowie die Verordnung über die Verwendung des Gewinns aus dem Verkauf numismatischer Produkte der "swissmint" vom 16. März 2001 ([Prägegewinnverordnung, SR 941.102] in der Fassung vom 5. Dezember 2006, aufgehoben am 31. Dezember 2011; vgl. Beschluss vom 23. November 2011, AS 2011 6143). Zudem ist auch das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1) heranzuziehen.

3.
Gemäss Art. 6 Abs. 1 WZG kann der Bund für den numismatischen Bedarf und für Anlagezwecke zusätzlich Umlaufmünzen in besonderen Qualitäten sowie Gedenk- und Anlagemünzen prägen. Diese Münzen können über dem Nennwert abgegeben werden.

3.1 Als Prägegewinn gilt der Nettoerlös aus dem Verkauf der von "swissmint" herausgegebenen numismatischen Produkte. Die Höhe und die Berechnungsmodalitäten des jährlich zur Verfügung stehenden Erlöses werden im Rahmen des Leistungsauftrages "swissmint" festgelegt (Art. 1 Abs. 1 der Prägegewinnverordnung). Der entsprechende Betrag wird im Budget des Bundesamtes für Kultur eingestellt (Abs. 2).

3.1.1 Nach Art. 2 Abs. 1 der Prägegewinnverordnung wird der Prägegewinn zur Unterstützung kultureller Vorhaben verwendet. Prägegewinne können ausnahmsweise auch für andere Zwecke eingesetzt werden, sofern dafür ein erhebliches allgemeines Interesse besteht. Bei der Unterstützung der Vorhaben sind die verschiedenen Landesteile und Sprachregionen zu berücksichtigen (Abs. 2).

3.2 Es können Vorhaben unterstützt werden, die a. von gesamtschweizerischem Interesse sind; b. auf Dauer angelegt sind; c. von dritter Seite wenigstens zur Hälfte finanziert werden; d. ohne Unterstützung des Bundes nicht verwirklicht werden können (Art. 3 Abs. 1 der Prägegewinnverordnung). Gemäss Abs. 2 der Bestimmung kann ein Vorhaben auch unterstützt werden, wenn es die Voraussetzung nach Abs. 1 Bst. a-c nicht erfüllt, aber auf Grund seiner Einzigartigkeit oder durch seinen innovativen Charakter neue kulturelle Impulse zu vermitteln vermag. Vorhaben werden in der Regel nur unterstützt, wenn sie nicht bereits durch andere Bundeskredite mitfinanziert werden (Abs. 3). Keine Unterstützung wird

geleistet an die Betriebskosten bereits bestehender Einrichtungen, es sei denn, diese werden grundlegend neu konzipiert (Abs. 4).

3.3 Die Gesuche um Unterstützung sind beim BAK einzureichen. Das BAK nimmt die Gesuche laufend entgegen und prüft Höhe und Zeitpunkt einer allfälligen Unterstützung. Das BAK prüft, ob das Gesuch die Voraussetzungen nach Art. 3 erfüllt. Gesuche, welche die Voraussetzungen nicht erfüllen, werden vom BAK abgewiesen (Art. 4 Abs. 1 und 2 der Prägegewinnverordnung).

3.4 Nachfolgend ist die rechtliche Natur der Gesuche um Unterstützung aus dem Prägegewinn darzulegen.

3.4.1 Gemäss Art. 3 Abs. 1 SuG sind Finanzhilfen geldwerte Vorteile, die Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten.

Der Subventionsbegriff findet Anwendung im ganzen Bereich des Bundesrechts. Finanzhilfen sind Teil der Leistungsverwaltung, bei welcher der Staat leistet, ohne dass der Subventionsempfänger aufgrund eines Rechtssatzes zu einer Verhaltensweise verpflichtet wäre, während Abgeltungen Teil der Eingriffsverwaltung sind, da sie einen Ausgleich für einseitig vorgenommene Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bürger bedeuten (vgl. FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Basel 2006, S. 24 ff).

3.5 Art. 13 Abs. 1 SuG ist für jene Fälle anwendbar, bei denen aufgrund der Spezialgesetzgebung Finanzhilfen und Abgeltungen nur im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden oder kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfe besteht. Übersteigen die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel, so erstellen die zuständigen Departemente eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden. Der Bundesrat kann anordnen, dass ihm bestimmte Prioritätenordnungen zur Genehmigung vorgelegt werden (Abs. 2).

Hinzuweisen ist auch auf Art. 36 SuG, wonach Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen nach dem im Zeitpunkt der Gesucheinreichung geltenden Recht beurteilt werden, wenn die Leistung vor der Erfüllung der Aufgabe verfügt wird (Bst. a). Wenn die Leistung nachher zugesprochen wird, gilt das zu Beginn der Aufgabenerfüllung geltende Recht (Bst. b).

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

3.7 Gemäss Art. 5 Abs. 2 der Prägegewinnverordnung werden Beiträge nach Massgabe der zur Verfügung stehenden Mittel zugesprochen. Hierbei handelt es sich um typische Finanzhilfen, auf die kein Anspruch besteht und deren Zusprache im Ermessen der Behörde liegt, soweit die Voraussetzungen des eingereichten Projekts gemäss Art. 3 der Prägegewinnverordnung gegeben sind.

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

Können wegen beschränkter finanzieller Mittel nicht alle Projekte berücksichtigt werden, welche grundsätzlich die Anforderungen für die Zusprechung einer Ermessenssubvention erfüllen würden, sind die zuständigen Behörden verpflichtet, Prioritätenordnungen aufzustellen (Art. 13 Abs. 1 und 2 SuG). Die Behörde hat nach pflichtgemässen Ermessen – neben den in der Verordnung vorgegebenen absoluten Kriterien – weitere, relative Kriterien festzulegen, die es erlauben, die Anzahl der an sich subventionierbaren Gesuche nach dem Grad ihrer Subventionswürdigkeit sachgerecht zu priorisieren. Durch derartige einheitliche Beurteilungskriterien

soll eine rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung der Beitragsgesuche gewährleistet werden (vgl. hiezu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3548/2008 vom 26. Mai 2009 E. 4).

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, Beitragsgesuche, die Fr. 200'000.- übersteigen würden, lägen in der Zuständigkeit des EDI und nicht des BAK. Zur Begründung verweist sie auf Art. 6 der Prägegewinnverordnung.

4.1.1 Wie die Vorinstanz zutreffend dargelegt hat, ergibt sich sowohl aus der Systematik der Prägegewinnverordnung als auch aus dem Wortlaut der fraglichen Bestimmungen, dass in der Verordnung zwischen Gesuchen und Beiträgen unterschieden wird. Beitragsgesuche sind beim BAK einzureichen (Art. 4 Abs. 1 Prägegewinnverordnung). Das BAK nimmt das Gesuch entgegen, prüft Höhe und Zeitpunkt einer allfälligen Unterstützung und das Vorhandensein der nach Abs. 2 Bst. a und b erforderlichen Unterlagen. Ferner prüft das BAK, ob das Gesuch die Voraussetzungen nach Art. 3 der Prägegewinnverordnung erfüllt. Sofern das Gesuch die fraglichen Voraussetzungen nicht erfüllt, weist das BAK das Gesuch ab (Art. 4 Abs. 4 Prägegewinnverordnung).

Erfüllt das Gesuch die Voraussetzungen, so wird ein Beitrag nach Massgabe der zur Verfügung stehenden Mittel zugesprochen (Art. 5 Abs. 2 Prägegewinnverordnung). Ein Rechtsanspruch auf Gewährung eines Beitrags besteht jedoch nicht. Über Beiträge bis Fr. 200'000.- entscheidet das BAK, über solche von mehr als Fr. 200'000.- entscheidet das EDI auf Antrag des BAK (Art. 6 Prägegewinnverordnung).

4.1.2 Vorliegend hat das BAK das Gesuch der Beschwerdeführerin mit der Begründung abgewiesen, die Voraussetzungen nach Art. 3 Prägegewinnverordnung seien nicht erfüllt. Das BAK war somit zum Erlass der angefochtenen Verfügung zuständig, weshalb die einschlägige Rüge der Beschwerdeführerin fehl geht.

4.2 Des Weiteren moniert die Beschwerdeführerin, der der angefochtenen Verfügung vorangegangene Direktionsentscheid vom 26. Oktober 2010 sei vom Direktor des BAK unterzeichnet worden, die Verfügung indes von einer hierarchisch niedrigeren Stelle, namentlich der Leiterin der Sektion Kulturschaffen. Die Zuständigkeit für den Erlass der Verfügung liege BAK-intern jedoch beim Direktor.

Nach Art. 17 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement des Inneren vom 28. Juni 2000 (OV-EDI, SR 172.212.1) erlässt das Departement eine Geschäftsordnung im Sinn von Art. 29 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1). Gemäss Art. 29 Abs. 1 RVOV haben die Departemente und die Bundeskanzlei für sich Geschäftsordnungen zu erlassen. Darin können insbesondere a. die Grundzüge der Führungsprozesse im Departement bzw. in der Bundeskanzlei, b. die organisatorischen Grundzüge des Departementes bzw. der Bundeskanzlei, sofern sie nicht durch andere Vorschriften geregelt sind, c. die Delegation von Unterschriften, d. der Beizug von externen Beraterinnen und Beratern durch Gruppen und Ämter geregelt werden. Für departementsübergreifende Aufgaben können die zuständigen Departemente bzw. die Bundeskanzlei eine gemeinsame Geschäftsordnung erlassen (Abs. 2). Die Geschäftsordnungen sind öffentlich zugänglich, werden aber nicht in der Amtlichen Sammlung publiziert (Abs. 3).

4.2.1 Gemäss Art. 3 der Geschäftsordnung des Bundesamtes für Kultur (nachfolgend: GO) trägt die Direktorin bzw. der Direktor die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der dem BAK übertragenen Aufgaben. In dieser Eigenschaft trifft sie bzw. er die notwendigen Anordnungen. Sie/Er ist insbesondere zuständig für die Vertretung gegen aussen.

In Art. 12 Abs. 1 und 2 GO wird der Aufgabenbereich der Sektion Kulturschaffen aufgeführt. Gemäss Abs. 3 spricht die Sektion Kulturschaffen Finanzhilfen im Bereich Kunst und Design.

In Art. 32 GO wird geregelt, wer die Unterschrift führt: Die Direktorin bzw. der Direktor und die Stellvertretende Direktorin bzw. der Stellvertretende Direktor die Unterschrift je für sämtliche Geschäfte in ihrem Aufgabenbereich, ausserdem führen die Direktorin bzw. der Direktor die Geschäfte für die Leistungsvereinbarungen und die stellvertretende Direktorin bzw. der stellvertretende Direktor für die personalrechtlichen Verfügungen und den Abschluss von Verträgen. Sie können die Unterschrift delegieren. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung richtet sich die Unterschrift für Geschäfte im Aufgabenbereich der Organisationseinheiten jeweils nach den Anordnungen der Direktorin bzw. des Direktors bzw. der Stellvertretenden Direktorin bzw. des Stellvertretenden Direktors. Sofern sie bzw. er keine Anordnungen erlassen hat, führen die Leiterinnen bzw. Leiter für die Geschäfte im Aufgabenbereich ihrer Organisationseinheit die Unterschrift. Sie können ihre Unterschrift delegieren, soweit dies den Anordnungen der Direk-

torin/des Direktors bzw. des Stellvertretenden Direktors/der Stellvertretenden Direktorin nicht entgegensteht.

4.2.2 Unter diesen Umständen war die Leiterin der Sektion Kulturschaffen befugt, die angefochtene Verfügung zu unterzeichnen (Art. 12 Abs. 3 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 GO). Den Akten sind keine Hinweise zu entnehmen, dass der Direktor des BAK gegenteilige Anordnungen gemacht hätte. Die Rüge erweist sich daher ebenfalls als unbegründet.

5.

5.1 Grundvoraussetzung für die Beitragsgewährung aus der Prägegewinnverordnung ist, dass es sich beim Projekt "Haus der Religionen – Dialog der Kulturen" um ein kulturelles Vorhaben handelt (vgl. Art. 2 und Art. 3 der Prägegewinnverordnung).

Nachfolgend ist daher der Begriff "kulturelles Vorhaben" näher zu prüfen. Unbestritten ist, dass es sich beim vorliegenden Projekt um ein Bauvorhaben handelt.

5.1.1 Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, dass der Begriff "kulturelles Vorhaben" eng im Sinn von Kunst auszulegen sei; er umfasse Künste im Bereich der klassischen und modernen Sparten, einschliesslich der Volks- und Laienkunst, sowie materielles Kulturerbe. Beim Projekt Haus der Religionen gehe es jedoch um die Pflege verschiedener religiöser Praktiken unter einem gemeinsamen Dach und im Dialog. Zwar seien solche Tätigkeiten ein wichtiges Element der Integrationsförderung, jedoch gälten diese nicht als kulturelles Vorhaben im Sinn der Prägegewinnverordnung; Integrationsmassnahmen würden vom BAK nicht als kulturelle Vorhaben qualifiziert. Zudem würden im Sinn der Priorisierung grundsätzlich keine Bauvorhaben mit Mitteln des Prägegewinns unterstützt, ausser es handle sich um die Infrastruktur kultureller Institutionen im engen Sinn.

5.1.2 Die Beschwerdeführerin hingegen wendet ein, der Begriff der Kultur umfasse nicht nur die Künste, sondern könne gemäss Kulturbegriff der UNESCO im weitesten Sinn als die Gesamtheit der einzigartigen geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Aspekte angesehen werden, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichneten. Dies schliesse nicht nur Kunst und Literatur ein, sondern auch Lebensformen, die Grundrechte des Menschen, Wertsysteme, Traditionen und Glaubensrichtungen. Somit sei Kultur ein zentraler Faktor des politischen

und gesellschaftlichen Lebens. Beim Haus der Religionen handle es sich um ein kulturelles Vorhaben, unabhängig davon, dass es einen integrationsfördernden Charakter aufweise. Ausserdem falle das Projekt nach der Definition des BAK auch unter den engeren praktischen Kulturbegriff nämlich als kulturelles Erbe bzw. unter den Begriff des Kulturerbes.

5.1.3 Der Begriff "kulturelles Vorhaben" stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar. Unbestimmte Rechtsbegriffe gebieten eine auf den Einzelfall bezogene Auslegung. Die Auslegung und Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs bildet nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine grundsätzlich ohne Beschränkung der richterlichen Kognition zu überprüfende Rechtsfrage (BGE 127 II 184 E. 5a, BGE 119 Ib 33 E. 3b). Nach konstanter Praxis und Doktrin ist jedoch bei der Überprüfung der Auslegung und Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen Zurückhaltung zu üben und der Behörde dann ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen, wenn diese den örtlichen, technischen oder persönlichen Verhältnissen näher steht als die Beschwerdeinstanz (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 446c). Das Gericht hat so lange nicht einzugreifen, als die Auslegung der Verwaltungsbehörde als vertretbar erscheint (BGE 127 II 184 E. 5a, BGE 125 II 225 E. 4a; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6954/2011 vom 12. Juli 2012 mit Hinweisen).

5.1.4 Der Begriff des kulturellen Vorhabens wird in der Prägegewinnverordnung nicht näher erläutert. Ebenso wenig findet sich in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG) vom 26. Mai 1999 (BBl 1999 7258), auf dessen Art. 6 Abs. 1 sich die Prägegewinnverordnung abstützt, eine entsprechende Definition. Zu Art. 6 WZG, wird lediglich ausgeführt, Prägegewinne aus Gedenk- und Anlagemünzen (Nettoverkaufserlöse) würden wie bisher in der Regel für kulturelle Zwecke verwendet. Dabei könnten auch kantonale Projekte unterstützt werden, sofern sie von nationaler Bedeutung seien.

5.1.5 Art. 69 Abs. 2 BV bestimmt: "Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen sowie Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, fördern."

Der Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BBl 1997 I 1, S. 285) ist zur Kulturförderung (damals in Art. 83 geregelt) unter anderem zu entnehmen:

> "Absatz 2 enthält eine Kulturförderungskompetenz des Bundes, die sich auf jene Bereiche beschränkt, die von gesamtschweizerischem Interesse sind. Sie umfasst die Pflege des kulturellen Erbes, das aktuelle Kulturschaffen sowie die Kulturvermittlung. Allerdings ist sie im Vergleich zum 1994 abgelehnten Kulturförderungsartikel deutlich eingeschränkt. In Beachtung des Subsidiaritätsprinzips ist eine regional oder lokal anknüpfende eigene Kulturpolitik des Bundes nicht möglich. Gestützt auf diesen Absatz kann der Bund unter anderem seine kulturellen Institutionen wie beispielsweise die Kulturstiftung Pro Helvetia, das Landesmuseum, die Landesbibliothek oder die Kunstsammlung betreiben."

5.1.6 In der OV-EDI wird der Aufgabenbereich des BAK folgendermassen umschrieben: Das BAK ist die Fachbehörde für kulturpolitische Grundsatzfragen, für Kulturförderung und für die Erhaltung und Vermittlung kultureller Werte (Art. 6 Abs. 1). Es gestaltet und vollzieht mit bundeseigenen Gremien und in Zusammenarbeit mit Dritten Fördermassnahmen in allen Sparten des kulturellen Schaffens; hierzu gehören namentlich die Sparten Film, freie und angewandte Kunst sowie Denkmalpflege, Ortsbildschutz und Archäologie (Abs. 3 Bst. b).

5.1.7 Die Kulturförderung des Bundes und insbesondere des BAK ist damit auf einen Kulturbegriff im engeren Sinn ausgerichtet.

Beim Projekt der Beschwerdeführerin handelt es sich jedoch nicht um ein Kulturprojekt im genannten Sinn. Der Vorinstanz kann demnach gefolgt werden, wonach das Bauprojekt nicht unter den Begriff "kulturelles Vorhaben" im Sinn von Art. 2 der Prägegewinnverordnung fällt.

5.1.8 Der Begriff "Kulturerbe" schliesslich umfasst im Wesentlichen alle materiellen und immateriellen Zeugnisse, in denen die Kultur des Menschen ihren Ausdruck gefunden hat und umfasst insbesondere die Bereiche Heimatschutz und Denkmalpflege, Kulturgütertransfer sowie Museen und Sammlungen (vgl. z.B. Botschaft vom 23. Februar 2011 zur Förderung der Kultur in den Jahren 2012-2015).

Das zu realisierende Bauprojekt, auf das sich das Finanzierungsgesuch bezieht, fällt auch nicht unter den Begriff des Kulturerbes.

5.1.9 Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass es sich beim vorliegenden Projekt nicht um ein kulturelles Vorhaben gemäss Art. 2 der Prägegewinnverordnung handelt. Demnach müssten die Voraussetzungen nach Art. 3 der Prägegewinnverordnung nicht weiter geprüft werden.

5.2 Selbst wenn es sich beim vorliegenden Projekt um ein kulturelles Vorhaben handeln würde, müssten die in Art. 3 Abs. 1 der Prägegewinnverordnung aufgeführten Kriterien (gesamtschweizerisches Interesse [Bst. a], auf Dauer angelegt [Bst. b], von dritter Seiter wenigstens zur Hälfte finanziert [Bst. c] und ohne Unterstützung des Bundes nicht zu verwirklichen [Bst. d]) kumulativ gegeben sein, damit Beiträge gewährt werden könnten.

5.2.1 Die Vorinstanz hat ausgeführt, ein gesamtschweizerisches Interesse liege nach der Praxis des BAK dann vor, wenn ein kulturelles Vorhaben durch seine Qualität auf die gesamte Schweiz ausstrahle und/oder gesamtschweizerisch angelegt bzw. mindestens in zwei Sprachregionen vertreten sei.

Die Beschwerdeführerin indes begründet das gesamtschweizerische Interesse mit der Tatsache, dass nach ihrer Kenntnis in der ganzen Schweiz kein vergleichbares Projekt bestehe.

5.2.2 Im Leitbild zum "Haus der Religionen – Dialog der Kulturen" ist unter dem Titel "Unser Auftrag" unter anderem festgehalten (vgl. Vorakten, Beilage 1, 1.3):

> "Wir sind im Bereich Dialog der Kulturen eine Kulturinstitution der Region Bern, welche die kulturelle Identität und Integration von Migrationsgruppen fördert."

Nach Art. 2 Abs. 1 Bst. b der Stiftungsurkunde (vgl. Vorakten, Beilage 1, 1.5) bezweckt die Stiftung die Realisation des Bauvorhabens für ein Haus, worin im Raum Bern vertretene Weltreligionen ihren Kultus ausüben können und welches ein Ort für Begegnungen im Sinn eines Dialogs der Kulturen (ausgelöst durch die UN-Deklaration vom November 1998, Beilage Nr. 2 der Stiftungsurkunde) darstellt. Ausserdem ist in der Dokumentation "Das Projekt Haus der Religionen – Dialog der Kulturen am Europaplatz" unter Ziff. 1 einerseits aufgeführt, dass sich der Dialog in der Region Bern als Kulturinstitution verankern soll und andererseits unter Ziff. 2, dass enge Vernetzungen mit Regions-, Quartier- und Kulturorganisationen im Kanton Bern bestehen sollen. Die Mitglieder des Vereins sind vor allem bernische kirchliche Institutionen, wie unter anderem die reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn, die römisch-katholische Landeskirche des Kantons Bern, die reformierte und die katholische Gesamtkirche Bern und Umgebung, das katholische Dekanat Region Bern, der Muslimische Verein Bern, der Interkulturelle Buddhistische Verein Bern,

die Jüdische Gemeinde Bern, die Sikh-Gemeinde Bern, der Runde Tisch der Religionen Bern und der katholische Frauenbund Bern (vgl. Projektskizze, Vorakten, Beilage 1, 1.1). Ebenso gehören dem Stiftungsrat ausschliesslich Personen aus der Region Bern an (Vorakten, Beilage 1, 1.6).

5.2.3 Zusammenfassend ist aufgrund der erwähnten Unterlagen festzustellen, dass der regionale Charakter beim vorliegenden Projekt eindeutig überwiegt. Die Beschwerdeführerin selbst erwähnt, dass die ins Haus einziehenden Religionsgemeinschaften vorwiegend aus der Region Bern stammen würden. Ebenso ist im Zeitpunkt der Gesucheinreichung kein nationaler Bezug feststellbar. Die Vorinstanz hat demnach zu Recht, das Vorliegen des gesamtschweizerischen Interesses verneint (Art. 3 Abs. 1 Bst. a Prägegewinnverordnung), weshalb die Voraussetzungen gemäss den Bst. b bis d nicht weiter geprüft werden müssten.

5.2.4 Darauf hinzuweisen ist an dieser Stelle trotzdem, dass nach Art. 3 Abs. 1 Bst. d Prägegewinnverordnung nur Vorhaben unterstützt werden, die ohne Unterstützung des Bundes nicht verwirklicht werden können.

Die Beschwerdeführerin hat mit Schreiben vom 20. Dezember 2011 mitgeteilt, der Grosse Rat des Kantons Bern habe der Stiftung am 1. Dezember 2011 einen Beitrag von Fr. 2'000'000.- aus dem Lotteriefonds zugesprochen. Damit sei das Bauvorhaben für das Haus der Religionen - Dialog der Kulturen mit Gesamtkosten von Fr. 10'080'000.- bis auf einen Betrag von Fr. 103'000.- gesichert (BVGer act. 15). Ausserdem ist den unter www.haus-der-religionen.ch/de/aktuell/presse.html einsehbaren Medienmitteilungen (zuletzt aufgerufen am 5. Dezember 2012) zu entnehmen, dass die Finanzierung des Projekts dank der Zustimmung des Grossen Rats des Kantons Bern zu einem Kredit von Fr. 2,2 Millionen gesichert sei; am 27. Juni 2012 erfolgte sodann der Spatenstich.

Damit steht fest, dass das im Streit liegende Projekt zweifellos auch ohne finanzielle Unterstützung des Bundes realisiert werden kann.

5.2.5 Ein Vorhaben kann auch unterstützt werden, wenn es die Voraussetzungen nach Abs. 1 Bst. a-c nicht erfüllt, jedoch aufgrund seiner Einzigartigkeit oder durch seinen innovativen Charakter neue kulturelle Impulse setzt (Art. 3 Abs. 2 der Prägegewinnverordnung).

Die Vorinstanz konkretisiert diesen Begriff wie folgt: Gemäss Praxis des BAK liege Einzigartigkeit vor, wenn das Vorhaben das Einzige seiner Art in der Schweiz sei. Der innovative Charakter sei gegeben, sofern ein Vor-

haben aus gesamtschweizerischer Sicht kulturellen Pionierstatus habe und neue Kulturfelder eröffne, wobei diese Bestimmung nur anwendbar sei, falls es sich um ein kulturelles Vorhaben handle.

Die Begründung der Beschwerdeführerin, wonach das Projekt aufgrund seiner Verbindung von Kultusräumen verschiedener Religionsgemeinschaften und einem breiten, vielfältigen Programm zum Dialog der Religionen und Kulturen mit der Bevölkerung einzigartig und innovativ sei, überzeugt nicht. Das Projekt ist zwar in seiner Grösse in der Schweiz einzigartig, doch ist das Vorhaben, wie die Vorinstanz zu Recht festgestellt hat, nicht das Einzige seiner Art in der Schweiz, gibt es doch bereits mehrere Organisationen in der Schweiz, die den interreligiösen Dialog pflegen (siehe z. B. unter www.religion.ch, zuletzt aufgerufen am 10. Dezember 2012).

5.3 Abschliessend ist zu prüfen, ob die Ausnahmebestimmung gemäss Art. 2 Abs. 1 Satz 2 der Prägegewinnverordnung vorliegt, wonach ausnahmsweise Prägegewinne auch für andere Zwecke als zur Unterstützung kultureller Vorhaben verwendet werden können, sofern dafür ein erhebliches allgemeines Interesse besteht.

5.3.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, das Bauprojekt diene einem Zweck, an dem ein erhebliches allgemeines Interesse bestehe. Der Zweck bestehe darin, dass durch praktische Einübung in Toleranz die Grundlage einer multireligiösen und multikulturellen Gesellschaft gestärkt werde; an dieser Erfahrung könne eine breite Bevölkerungsschicht teilhaben.

Demgegenüber legt die Vorinstanz dar, aufgrund der beschränkten zur Verfügung stehenden Mittel (ca. Fr. 2,2 Millionen von 2007-2011) sei die Ausnahmebestimmung äusserst restriktiv auszulegen, mit der Folge, dass das Vorhaben von derart eminenter Wichtigkeit sein müsse, dass es aus gesamtschweizerischer Perspektive erhebliche Bedeutung erlangen könne. Die Tatsache, dass das Vorhaben in erster Linie durch regionale öffentliche und private Förderer finanziert werde, spreche für eine regionale Verankerung. Allenfalls könnte ein erhebliches allgemeines Interesse vorliegen, wenn der Religionsfrieden in der Schweiz in erhöhtem Mass konkret gefährdet wäre, was jedoch nicht der Fall sei.

5.3.2 Beim Begriff "erhebliches allgemeines Interesse" handelt es sich ebenfalls um einen unbestimmten Rechtsbegriff, den es auszulegen gilt

(vgl. hierzu E. 5.1.3). Die erwähnte Auslegung durch die Vorinstanz, wonach das Projekt eine erhebliche Bedeutung aus gesamtschweizerischer Perspektive haben müsse, ist nicht zu beanstanden. Wie bereits dargelegt, ist aufgrund der eingereichten Unterlagen festzustellen, dass das Projekt einen überwiegend regionalen – und nicht gesamtschweizerischen – Charakter aufweist. Somit ist auch die Voraussetzung nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 Prägegewinnverordnung nicht erfüllt.

5.4 Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Projekt Haus der Religionen – Dialog der Kulturen die zur Gewährung von Beiträgen aus der Prägegewinnverordnung unabdingbaren Voraussetzungen nicht erfüllt und die Vorinstanz das Gesuch um Unterstützung aus dem Kredit der Prägegewinnverordnung zu Recht abgewiesen hat.

5.5 Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen.

6.
Zu befinden bleibt noch über die Verfahrenskosten und die Parteientschädigung.

6.1 Der Beschwerdeführerin als unterliegender Partei werden Verfahrenskosten von Fr. 2'500.- auferlegt und mit dem bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

6.2 Weder die unterliegende Beschwerdeführerin noch die obsiegende Vorinstanz haben Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario, Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

7.
Gemäss Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ist die Beschwerde an das Bundesgericht gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, ausgeschlossen. Wie unter E. 3.7 dargelegt, handelt es sich vorliegend um ein Gesuch auf Finanzihilfe gemäss Art. 3 Abs. 1 i.V.m. 13 Abs. SuG, auf die kein Anspruch besteht. Somit entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 2'500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 132.1 Prägegewinn; Gerichtsurkunde)
– das Eidgenössische Departement des Inneren (Einschreiben)

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Franziska Schneider	Sabine Uhlmann

Versand: