

# **BVGer B-1773/2012 vom 18. Dezember 2014**

Bundesverwaltungsgericht, 2014-12-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-1773\\_2012](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-1773_2012)

FR: TAF B-1773/2012 du 18 décembre 2014

IT: TAF B-1773/2012 del 18 dicembre 2014

## **Regeste**

Übriges

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern wie hier keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehören nach Art. 15 des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1) in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 Bst. b der Verordnung vom 22. Mai 1996 über Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz (SR 151.15; nachfolgend: FiV-GIG) und in Verbindung mit Art. 33 Bst. d VGG die Verfügungen des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG betreffend die finanzielle Unterstützung von privaten Beratungsstellen, die diese Gleichstellung fördern.

### **E. 1.2**

Nach Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt.

### **E. 1.3**

Gemäss Art. 19 Abs. 3 VGG sind die Richter und Richterinnen des Bundesverwaltungsgerichts zur Aushilfe in anderen Abteilungen verpflichtet. Die Abteilung II des Bundesverwaltungsgerichts hat das vorliegende Beschwerdeverfahren im Zuge einer Entlastungsmassnahme der Abteilung III übernommen. Die bisherige Verfahrensnummer C-1773/2012 lautet deshalb fortan B-1773/2012.

### **E. 1.4**

Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine juristische Person in der Form eines Vereins nach Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert.

### **E. 1.5**

Auf die im Übrigen form- und fristgerecht (Art. 50 und Art. 52 VwVG) eingereichte Beschwerde ist daher, nachdem auch der verlangte Kostenvorschuss rechtzeitig geleistet wurde, einzutreten.

### **E. 2.1**

In zeitlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (vgl. zum Beispiel BGE 130 V 329 und 112 V 168 E. 3c mit Hinweis auf Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl. 1976, Bd. I, S. 95, mit Verweis auf BGE 89 I 468 E. 3c). Demnach ist grundsätzlich bei der Beurteilung des vorliegenden Falles auf den Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Verwaltungsaktes, hier der Verfügung vom 27. Februar 2012, abzustellen.

### **E. 2.2**

Die Beschwerdeführenden können im Rahmen des Beschwerdeverfahrens die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Missbrauchs oder der Überschreitung des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit des Entscheids rügen (Art. 49 VwVG).

### **E. 2.3**

Gemäss Art. 15 GIG kann der Bund privaten Beratungsstellen Finanzhilfen gewähren. Es handelt sich dabei um eine Kann-Bestimmung. Die Beratungsstellen können keinen Anspruch auf Finanzhilfen geltend machen (BBl 1993 I 1315). Es besteht daher kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfe. Deshalb überprüft das Bundesverwaltungsgericht den Entscheid der Verwaltung nach ständiger Praxis mit einer gewissen Zurückhaltung (vgl. Urteil C-5954/2010 des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Juni 2013 E. 2.3 mit Hinweisen).

### **E. 3.1**

Die rechtliche Natur der Gesuche um Finanzhilfen für die Beratung und die Information von Frauen im Erwerbsleben und die Förderung der Wiedereingliederung von Frauen und Männern, die ihre berufliche Tätigkeit zugunsten familiärer Aufgaben unterbrochen haben, stellt sich wie folgt dar:

### **E. 3.2**

Das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz, SuG; SR 616.1) gilt grundsätzlich für alle im Bundesrecht vorgesehenen Subventionen (Art. 2 Abs. 1 SuG) und zielt darauf ab, das Subventionswesen des Bundes auf einheitliche rechtliche Grundsätze auszurichten (Vallender/Hettich/Lehne, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung. Grundzüge des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, 4. Aufl. 2006, N. 79 mit Hinweisen). Der Subventionsbegriff findet im ganzen Bereich des Bundesrechts Anwendung.

#### **E. 3.3.1**

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

#### **E. 3.3.2**

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, 2006, S. 24 ff., insbesondere S. 25 f. und 32 mit Hinweisen).

#### **E. 3.4.1**

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 gesetzesanwendenden 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, 1992, S. 173 ff. und 201 f. sowie Fabian Möller, a.a.O., S. 43 f.).

#### **E. 3.4.2**

Gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. b SuG sollen Finanzhilfen nur gewährt werden, wenn sie ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen.

#### **E. 3.5.1**

Art. 13 Abs. 1 SuG, der die Prioritätenordnung regelt, gilt für jene Fälle, bei denen aufgrund der Spezialgesetzgebung kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen besteht oder Finanzhilfen nur im Rahmen von bewilligten Krediten gewährt werden. Übersteigen die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel, so erstellen die zuständigen Departemente eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden (Art. 13 Abs. 2, 1. Satz SuG). Der Vorbehalt der bewilligten Kredite bzw. eine Kann-Vorschrift schränken Rechtsansprüche auf Finanzhilfen oder Abgeltungen ein oder schliessen solche aus. Sie zwingen die zuständige Behörde zu Ermessensentscheiden. Nach Art. 13 SuG soll dabei als leitendes Prinzip die Gleichbehandlung gelten. Deswegen sind die Departemente gehalten, generell-abstrakte Prioritätenordnungen aufzustellen (vgl. BBl 1986 I 406).

#### **E. 3.5.2**

Prioritätenordnungen sollen eine rechtsgleiche und willkürfreie Rechtsanwendung gewährleisten. Sie sollen zudem eine einheitliche Verwaltungspraxis sicherstellen, indem sie Kriterien festlegen, nach denen sich die vollziehenden Behörden zu richten haben (Barbara Schaerer, a.a.O., S. 217). Prioritätenordnungen dienen bei Ermessenssubventionen der Leitung des Ermessens (Barbara Schaerer, a.a.O., S. 218), indem die Prioritätenordnungen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen durch Setzung von Prioritäten eine Rangordnung zur Verteilung der verfügbaren Mittel aufstellen (Barbara Schaerer, a.a.O., S. 219). Die inhaltliche Begrenzung auf den gesetzlichen Rahmen ist deshalb so wichtig, weil die Prioritätenordnungen Aussenwirkung entfalten. Diese Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Betroffenen dürfen nicht weitergehen als dies der Gesetz- und Verordnungsgeber abgesteckt haben (Barbara Schaerer, a.a.O., S. 219).

#### **E. 3.6.1**

Gemäss Art. 15 GlG kann der Bund private Organisationen finanziell unterstützen, die sich der Information und Beratung von Frauen in beruflichen Fragen widmen, oder die sich mit dem Wiedereinstieg von Personen befassen, die ihre berufliche Tätigkeit unterbrochen haben (BB1 1993 I 1315). Hierbei handelt es sich somit um typische Finanzhilfen, auf die kein Anspruch besteht und deren Zusprache im Ermessen der Vorinstanz liegt, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zusprache der beantragten Finanzhilfen erfüllt sind. Daher kann eine Beratungsstelle, wenn sie einmal mit Finanzhilfen unterstützt wurde, nicht davon ausgehen, dass sie automatisch wiederkehrende Beiträge erhält (Patricia Schulz, Rz. 23 zu Art. 15 GlG, in: Kaufmann/Steiger-Sackmann [Hrsg.], Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, 2. Aufl. 2009).

### **E. 3.6.2**

Der Vorinstanz 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 Entscheidungsspielraums 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 und Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten, namentlich die das betreffende Gebiet beherrschenden Rechtsgrundsätze. Der Entscheid darf ferner nicht willkürlich sein (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 441).

### **E. 3.6.3**

Angesichts dessen macht die Vorinstanz ausgehend von den konkreten Gegebenheiten und Möglichkeiten der Stelle Vorgaben, zum Beispiel wie viele Personen auf einer Beratungsstelle beraten werden und wie hoch der Eigenfinanzierungsgrad sein sollte. Werden die Vorgaben nicht erfüllt, kann die finanzielle Unterstützung eingestellt werden, was meistens bedeutet, dass die Stelle ihre Tätigkeit einstellen muss (Patricia Schulz, Rz. 23 zu Art. 15 GlG, in: a.a.O.).

## **E. 4**

Zudem sind die vorliegend relevanten Voraussetzungen für die Erteilung von Finanzhilfen im Bereich privater Beratungsstellen i.S.v. Art. 15 GlG darzustellen:

### **E. 4.1.1**

Der Bund kann laut Art. 15 GlG privaten Institutionen Finanzhilfen gewähren für die Beratung und die Information von Frauen im Erwerbsleben (Bst. a) und die Förderung der Wiedereingliederung von Frauen und Männern, die ihre berufliche Tätigkeit zugunsten familiärer Aufgaben unterbrochen haben (Bst. b). Der Botschaft des Bundesrates vom 24. Februar 1993 ist zu entnehmen, dass mit dieser Bestimmung bezweckt wird, einen Teil der Betriebskosten privater Beratungsstellen zu decken, die Eigenfinanzierung der jeweiligen Organisation jedoch vorgehen muss (BB1 1993 I 1315).

### **E. 4.1.2**

Es werden nur Beratungsstellen unterstützt, die eine kontinuierliche Tätigkeit gewährleisten (Art. 2 Abs. 1 FiV-GlG).

### **E. 4.1.3**

Gesuche um Finanzhilfen sind mit einer Begründung beim Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (Büro) einzureichen, wobei das Büro den jährlichen Eingabetermin festlegt (Art. 3 Abs. 1 FiV-GIG). Dem Gesuch müssen gemäss Art. 3 Abs. 2 FiV-GIG nebst einer genauen Beschreibung des zu unterstützenden Vorhabens (Bst. a) unter anderem eine Zielformulierung (Bst. b) sowie ein detaillierter Voranschlag und ein Finanzierungsplan (Bst. e) beigelegt werden. Das Büro erlässt Richtlinien über die Gesuchseinreichung und stellt Formulare zur Verfügung (Art. 3 Abs. 3 FiV-GIG). In den Richtlinien kann das Büro weitere Modalitäten der Gesuchseinreichung festlegen (Art. 3 Abs. 4 FiV-GIG).

#### **E. 4.2**

Gemäss Ziff. 2.2 ("Zusätzliche Kriterien"), zweiter Absatz, der von der Vorinstanz herausgegebenen Richtlinien für die Eingabe von Gesuchen um Finanzhilfen für allgemeine Förderprojekte, Stand September 2011 (nachfolgend: Richtlinien 2011) und Stand Juni 2012 (nachfolgend: Richtlinien 2012), sollen Projekte unter anderem möglichst breite Auswirkungen auf die Gleichstellung im Erwerbsleben haben. Als Beispiele dafür, wie die Breite der Auswirkungen positiv beeinflusst werden könne, werden eine überregionale Projektkonzeption, die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen in der Trägerschaft oder der Einbezug einer Vielzahl von relevanten Akteurinnen und Akteuren genannt. Laut dem vierten Absatz ebendieser Ziff. 2.2 der Richtlinien 2011 und 2012 werden Projekte gefördert, in denen das Verhältnis von Aufwand und Ertrag zur Zielerreichung unter den gegebenen Rahmenbedingungen optimal seien.

#### **E. 4.3**

Die Vorinstanz hat als Formular i.S.v. Art. 3 Abs. 3 FiV-GIG unter anderem das Formular "Beratungsstellen Art. 15 GIG - Antrag auf Weiterfinanzierung - Beitragsperiode 2012" und ein Excel-Dokument "Budget und Finanzierungsplan für Beratungsstellen" zur Verfügung gestellt. Das erstgenannte Formular enthält unter dem Titel "Angaben zum Betriebsjahr 2012" eine Rubrik Ziff. 2, "Ziele der Beratungstätigkeit". Darin soll die antragsstellende Beratungsstelle angeben, welche Ziele sie im laufenden Beitragsjahr erreichen will. Ein weiterer Kommentar findet sich dazu im Formular nicht.

#### **E. 5.1**

In casu hielt die Beschwerdeführerin in ihrem Antrag vom 27. Januar 2012 auf Weiterfinanzierung für die Beitragsperiode 2012 in der Rubrik "Ziele der Beratungstätigkeit" fest, dass sie im Jahre 2011 einen Rückgang der Beratungszahlen von 118 auf 95 zu verzeichnen gehabt habe. Sie strebe im Jahre 2012 einen erneuten Anstieg auf 105 Personen an (S. 3). Die Beschwerdeführerin rechnete damit, dass sich ihr Engagement an der Basis im Rahmen der Veranstaltungsreihe zum Thema "\_\_\_\_\_" positiv auf die Beratungszahlen auswirke (S. 4).

#### **E. 5.2**

Die Vorinstanz stützte ihre Verfügung vom 27. Februar 2012 auf diese Angaben der Beschwerdeführerin und argumentierte, dass ihre finanzielle Unterstützung wegen der seit dem Jahr 2007 fehlenden Erreichung der anfangs 2008 festgelegten Zielgrösse von mindestens 120 beratenen Personen pro Jahr nach einer Abschlussphase eingestellt werden müsse (Sachverhalt Bst. B).

#### **E. 5.3**

Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, dass erstmals in der vorinstanzlichen Vernehmlassung mitgeteilt werde, dass sie die in den Gesuchsformularen angegebenen jährlich neu gesetzten Ziele die von der Vorinstanz festgelegten Ziele - 120 Fälle pro Jahr - mindestens zu erreichen oder zu übertreffen habe. Die in den Gesuchen festgelegten Ziele seien von ihr selbständig und nach eigenem Gutdünken jährlich neu getroffen worden. Im Jahre 2010 zum Beispiel sei als Ziel eine Fallzahl von 105 angegeben worden. Sofern die Behauptungen der Vorinstanz zutreffend sein würden, hätte dieses Gesuch um Finanzhilfe nicht bewilligt werden können, da die Mindestanforderungen nicht erfüllt gewesen sein würden (Replik, S. 4).

#### **E. 5.4**

Die Vorinstanz wendet ein, die Beratungsstellen gäben jedes Jahr in den Gesuchsformularen die Zahl der Kundinnen und Kunden an, die sie im betreffenden Jahr als Ziel anstrebten. Diese Ziele müssten jedoch den Mindestanforderungen der Vorinstanz genügen oder diese übertreffen. Sie setze ein Mindestziel fest, überlasse es aber den Beratungsstellen, sich ehrgeizigere Ziele zu setzen (Vernehmlassung, S. 3). Der Beschwerdeführerin habe klar gewesen sein müssen, dass es sich bei der angegebenen Höhe der Mindestanzahl Kundinnen und Kunden um eine notwendige Voraussetzung für den Entscheid der Vorinstanz handle, ob eine Finanzhilfe überhaupt bzw. weiterhin gewährt werde (Duplik, S. 1). Die Beschwerdeführerin habe wissen müssen, dass die Verfügung der Vorinstanz gestützt auf die im Gesuch gemachten Angaben ergehe. Dazu gehöre auch das Ziel betreffend Mindestanzahl der zu beratenden Personen. Es habe der Beschwerdeführerin deshalb klar gewesen sein müssen, dass es sich dabei um eine entscheidende Voraussetzung für die Gesuchsbewilligung handle (Duplik, S. 2). Da die im Gesuch um Weiterfinanzierung festgehaltenen Ziele bezüglich der Anzahl zu beratenden Personen mehrmals hintereinander nicht erreicht worden seien, habe die Beschwerdeführerin in dieser Situation mit der Möglichkeit einer Einstellung der Weiterfinanzierung rechnen müssen, umso mehr, als es keinen Rechtsanspruch auf Finanzhilfen gebe (Duplik, S. 2-3). Die Beschwerdeführerin habe davon ausgehen müssen, dass die jeweils im Gesuchsformular festgelegten Ziele Grundlage der Verfügung der Vorinstanz seien und dass das Nichterreichen dieser Ziele wesentlich sei für den Entscheid über die Weiterfinanzierung (Duplik, S. 4).

#### **E. 5.5**

Es fragt sich, ob diese Zielgrösse der Beschwerdeführerin bei der Einreichung des Gesuchs für Finanzhilfe im Beitragsjahr 2012 als notwendige Voraussetzung für die Gesuchsbewilligung bekannt gewesen sein musste. Es trifft zwar klarerweise zu, dass die Beschwerdeführerin damit rechnen musste, dass das im Gesuchsformular angegebene quantitative Jahresziel als Kriterium für den Entscheid über die Ausrichtung der Finanzhilfe beigezogen werden würde. Denn andernfalls hätte das Gesuchsformular für den Antrag auf Weiterfinanzierung nicht zu entsprechenden Angaben aufgefordert. Offen ist allerdings, ob die Beschwerdeführerin davon ausgehen musste, dass es sich hierbei um Angaben handle, welche lediglich für die Bemessung der Höhe der Finanzierungshilfe relevant wären. Würde dies zutreffen, würde dies bedingen, dass zwischen Angaben, welche für den Entscheid über die Ausrichtung von Finanzhilfen überhaupt ausschlaggebend sind, und solchen, welche für die Bestimmung der Höhe der finanziellen Hilfe von Bedeutung wären, unterschieden werden und diese Differenzierung aus dem Formular hervorgehen müsste. Gegen eine solche Annahme spricht indessen, dass das

Gesuchsformular den Haupttitel "Antrag auf Weiterfinanzierung" aufweist und im Übrigen keinen Hinweis auf eine unterschiedliche Relevanz der anzugebenden Informationen enthält. Wer mit einem solchen undifferenzierten Gesuchsformular Antrag auf Ausrichtung von Geldern stellt, muss davon ausgehen, dass jede Angabe zu einer Abweisung des Gesuchs führen kann. Die antragstellenden Beratungsstellen konnten jedenfalls nicht damit rechnen, dass die angegebene Zielgrösse ausschliesslich ein Kriterium für die Bemessung der Finanzhilfe sei. Damit hätte die Beschwerdeführerin bereits bei der Gesuchstellung in Betracht ziehen müssen, dass die Erreichung bzw. Nichterreichung der angegebenen Ziele für die Zusprache weiterer Finanzhilfen von Bedeutung sein könnte.

#### **E. 6.1**

Zu prüfen ist jedoch, auf welche Grundlage sich die Zielgrösse von jährlich mindestens 120 beratenen Personen stützt und ob die Beschwerdeführerin diese für sie geltende Zielgrösse kennen musste.

#### **E. 6.2.1**

Die Vorinstanz beruft sich darauf, die Mindestanzahl Kundinnen und Kunden für die Beratungsstelle "Y. \_\_\_\_\_" der Beschwerdeführerin in Anwendung von Art. 1 Abs. 1 Bst. b SuG (zu diesem in E. 3.5.1 hiervor) i.V.m. Art. 15 GIG (zu diesem in E. 3.6.1 und 4.1.1 vorstehend), der Grundsätze Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Effizienz, des ihr zustehenden Ermessens sowie entsprechend ihrer langjährigen Verwaltungspraxis festgelegt zu haben. Das Festlegen von Mindestanforderungen entspreche einer langjährigen Praxis der Vorinstanz. In Anwendung der subventionsrechtlichen Grundlagen des Bundes - Art. 1 Abs. 1 Bst. b SuG - i.V.m. Art. 15 GIG und in Ausübung ihres Ermessens lege die Vorinstanz als Bedingung für die Finanzierung einer Beratungsstelle jeweils eine Mindestanzahl Kundinnen und Kunden pro Jahr fest. Die Finanzierung einer Beratungsstruktur sei demzufolge nicht mehr gerechtfertigt, wenn die Anzahl von Kundinnen und Kunden unter diesem Schwellenwert liege (Vernehmlassung, S. 2). Die zu vermutende Wirkung der Beratungsstelle, welche mit der Anzahl von Kundinnen und Kunden ausgedrückt werde, betrachte die Vorinstanz in einem solchen Fall als zu unbedeutend, um die Vergabe von Subventionsmitteln rechtfertigen zu können, da die subventionsrechtlichen Grundsätze - Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Effizienz der eingesetzten Mittel - nicht mehr gewährleistet werden könnten (Vernehmlassung, S. 2-3). Während der Aufbauphase hätten regelmässige Kontakte zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Vorinstanz und Vertreterinnen der Beratungsstelle "Y. \_\_\_\_\_" der Beschwerdeführerin stattgefunden, um die Bedingungen für eine Weiterfinanzierung zu besprechen. Eine dieser Bedingungen habe die Mindestanforderungen bezüglich der Anzahl Kundinnen und Kunden betroffen, die pro Jahr zu erreichen seien (Vernehmlassung, S. 5). Die Kosten pro Kundinnen und Kunden würden bei allen von der Vorinstanz unterstützten Beratungsstellen, welche mehr als 200 Personen pro Jahr beraten würden, im Jahre 2011 unter Fr. 850.- liegen. Die Beratungsstelle der Beschwerdeführerin habe im Jahre 2011 mit 95 Kundinnen und Kunden und Totalkosten von Fr. 126'000.- Kosten von Fr. 1'326.- pro Kundin und Kunde erreicht. Bei 120 Kundinnen und Kunden würde sich der Wert auf Fr. 1'050.- verringert haben, was eine Reduktion um 20 % wäre. Diese Zahlen zeigten, dass eine Anzahl von 200 bis 500 Kundinnen und Kunden wirtschaftlich und wirkungsbezogen am besten sei. Zwischen 120 und 200 Kundinnen und Kunden seien die Kosten noch tolerierbar. Unter 120 Kundinnen und Kunden lasse sich der Einsatz öffentlicher Gelder jedoch nicht mehr rechtfertigen (Duplik, S. 2).

### **E. 6.2.2**

Die Beschwerdeführerin weist demgegenüber darauf hin, dass eine für sie verbindliche Fallzahl zu keinem Zeitpunkt kommuniziert worden sei. Eine solche Mindestzahl bzw. ein Schwellenwert lasse sich auch nicht aus den massgebenden Unterlagen und/oder Gesetzen herleiten (Replik, S. 3). Die Vorgabe von einer bestimmten Anzahl zu beratenden Fälle pro Jahr sei weder im Merkblatt noch in Auflagen vermerkt (Replik, S. 4). Vielmehr handle es sich offenbar um eine Grösse, die nach einer Analyse der konkreten Umstände durch die Vorinstanz in Ausübung ihres Ermessens ermittelt werde. Dass für sie ein Schwellenwert von mindestens 120 Fällen im Jahr festgelegt worden sei, werde in der Vernehmlassung vom 13. Juni 2012 erstmals mitgeteilt. Es sei ihr nicht bekannt gewesen, dass ein Schwellenwert von 120 neuen Fällen pro Jahr für sie festgelegt worden sei. Sie sei nicht auf die Mindestanzahl von Fällen pro Jahr aufmerksam gemacht worden (Replik, S. 3). Es sei nicht nachvollziehbar, wie der Schwellenwert von 120 Fällen pro Jahr unter Beachtung der subventionsrechtlichen Gebote festgelegt worden sei respektive weshalb zum Beispiel ein Wert von 100 Fällen pro Jahr diesen Grundsätzen nicht mehr genügen würde (Replik, S. 5). Vorerst könne dahingestellt bleiben, ob eine solche Einstufung der einzelnen Beratungsstellen überhaupt im Ermessen der Bewilligungsbehörde für Finanzhilfen liege oder ob vielmehr nur die formellen Anforderungen gemäss Merkblatt für Finanzhilfen nach Art. 15 GIG angewendet werden dürften (Replik, S. 6).

### **E. 6.3.1**

Demgemäss ist zunächst zu prüfen, ob die von der Vorinstanz vorgenommene Festlegung einer Mindestanzahl Kundinnen und Kunden der Beratungsstelle der Beschwerdeführerin auf 120 Personen jährlich und die darauf gestützte Einstellung von Finanzhilfen eine Grundlage in einem Gesetz oder einer Richtlinie hat.

### **E. 6.3.2**

Die Beschwerdeführerin vertritt die Ansicht, dass es weder eine gesetzliche Bestimmung oder Richtlinie über die Mindestanzahl neuer Fälle gebe noch definiert werde, ob und falls ja welche Folgen die Nichterreichung der selbstgesteckten Ziele mit sich bringen würde (Beschwerdeschrift, S. 10).

### **E. 6.3.3**

Laut der Vorinstanz hängt die Festlegung einer Mindestanzahl Kundinnen und Kunden für eine Beratungsstelle von einer Analyse der konkreten Umstände des Einzelfalls ab. Es wäre nicht sachgerecht, in einer gesetzlichen Bestimmung oder Richtlinie eine allgemeine Mindestzahl für alle Beratungsstelle festzulegen (Vernehmlassung, S. 3). Dennoch beruft sich die Vorinstanz zur Begründung der vorliegend angefochtenen Gesuchsablehnung im Wesentlichen auf die Grundsätze Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Effizienz (vgl. E. 6.2.1 hiervor), welche aus Ziff. 2.2 der Richtlinien 2011 und 2012 hervorgehen. Damit fragt es sich, wie weit der Ermessensspielraum der Vorinstanz reicht, den sie bei der Anwendung dieser Richtlinien gehabt hat.

### **E. 6.3.4**

Bei den Richtlinien 2011 und 2012 der Vorinstanz handelt es sich je für sich um eine so genannte Verwaltungsverordnung, das heisst um eine generelle Dienstanweisung einer Behörde an ihre untergeordnete Behörde (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 123). Die Hauptfunktion einer

Verwaltungsverordnung besteht darin, eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherzustellen und solchermassen behördliche Willkür und Zufälligkeiten zu verhindern. Sie dient der Vereinfachung und Rationalisierung der Verwaltungspraxis, erhöht Kohärenz, Kontinuität und Voraussehbarkeit des Verwaltungshandelns und erleichtert dessen Kontrolle (Giovanni Biaggini, Die vollzugslenkende Verwaltungsverordnung: Rechtsnorm oder Faktum?, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrechts [Zbl] 1997, S. 4). Sie umschreibt daher grundsätzlich keine Rechte und Pflichten der Bürger (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 125; Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 14 Rz. 9 f. und § 41 Rz. 12 ff.). Ist eine Verwaltungsverordnung allerdings - wie vorliegend - darauf ausgerichtet, der untergeordneten Behörde für die Anwendung des Gesetzes Weisungen zu erteilen, entfaltet sie unvermeidlich mittelbar oder unmittelbar Aussenwirkungen auf Private (Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, 1986, S. 103). Sie wirkt sich somit wie eine Rechtsnorm auf die Rechtsstellung der Privaten aus (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 129). Eine Abweichung von den Bestimmungen der Verwaltungsverordnungen durch die vollziehende Behörde ist im Einzelfall dann denkbar, wenn sich dafür stichhaltige Gründe anbringen lassen, das heisst das Ergebnis unbillig oder dem Gesetz widersprechend wäre. Abweichungen dürfen aber lediglich insofern erfolgen, als sie nicht den Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzen (Barbara Schaerer, a.a.O., 1992, S. 225). Verwaltungsgerichte sind in der Regel nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden. Prüfungsmassstab bilden allein Verfassung, Gesetz und Rechtsverordnung. Freilich berücksichtigen Gerichte Verwaltungsverordnungen bei ihrer Entscheidungsfindung, soweit diese eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der massgebenden Bestimmung zulassen, weil sie nicht ohne Not von einer einheitlichen Praxis der Verwaltungsbehörden abweichen wollen (BGE 122 V 19 E. 5b/bb und 132 V 200 E. 5.1.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 128; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 41 Rz. 20; anderer Meinung Biaggini, a.a.O., S. 17 ff.; kritisch auch Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 134).

#### **E. 6.3.5**

Folglich durfte sich die Vorinstanz bei der Begründung ihres Entscheids über das Gesuch der Beschwerdeführerin auf die aus Ziff. 2.2 der Richtlinien 2011 und 2012 hervorgehenden Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Effizienz berufen, sofern das dabei geübte Ermessen einer einheitlichen, gleichmässigen und sachrichtigen Praxis des Gesetzesvollzugs gedient hat. Die Vorinstanz hat ihre diesbezügliche Praxis zwecks Gleichbehandlung der Beratungsstellen in einem Merkblatt festgehalten:

#### **E. 6.3.6**

Das Merkblatt der Vorinstanz zur Finanzhilfevergabe nach Art. 15 GlG, Stand März 2008 (nachfolgend: Merkblatt 2008), Stand August 2010 (nachfolgend: Merkblatt 2010), Stand März 2011 (nachfolgend: Merkblatt 2011) und Stand Januar 2012 (nachfolgend: Merkblatt 2012), führt die gesetzlichen Grundlagen und Bedingungen für die Vergabe von Finanzhilfe an Beratungsstellen gemäss Art. 15 GlG aus und erläutert die Vergabep Praxis der Vorinstanz. Zudem bildet es integralen Bestandteil der Verfügungen der Vorinstanz nach Art. 15 GlG und wird jeweils zusammen mit der Verfügung verschickt (Ingress der Merkblätter 2008, 2010, 2011 und 2012). Es ist darauf hinzuweisen, dass die Begründung nicht zwingend in der Verfügung selbst enthalten sein muss. Es ist zulässig, in der Verfügung auf ein anderes Schriftstück zu verweisen (vgl. VPB 68.6 E. 5a; Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im

Verwaltungsverfahren des modernen Staates, 2000, S. 424 f.; Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2008, Rz. 3.105). Das Vorgehen der Vorinstanz, ihre Begründung durch den Hinweis auf das Merkblatt zur Finanzhilfevergabe GIG als integrierenden Bestandteil der angefochtenen Verfügung zu ergänzen, ist demnach nicht zu beanstanden. Vorliegend hatte die Beschwerdeführerin offensichtlich Kenntnis vom entsprechenden Merkblatt 2012 (vgl. Beschwerdeschrift, S. 8, und Replik, S. 4 und 6).

#### **E. 6.3.7**

Die Merkblätter 2008, 2010, 2011 und 2012 weisen in ihrem Ingress ausdrücklich darauf hin, dass die Ausrichtung eines Finanzhilfebeitrages zwingend an die Erfüllung der aufgeführten Voraussetzungen und Bedingungen geknüpft ist. Die Merkblätter machen auch darauf aufmerksam, dass das Eidgenössische Departement des Innern per 1. Juli 2007 aufgrund der eingereichten und zu erwartenden Gesuche, welche die verfügbaren Mittel übersteigen und um den Ausgleich zwischen der Vergabe von Finanzhilfe nach Art. 15 GIG zu wahren, für die Dauer von fünf Jahren eine Prioritätenordnung gemäss Art. 13 Abs. 2 SuG (zu diesem in E. 3.5.2 hiervor) erlassen hat (Fussnote 2 der Merkblätter 2008, 2010 und 2011). Laut Ziff. 2.1 der Merkblätter 2008, 2010, 2011 und 2012 wird in Anbetracht der beschränkten finanziellen Mittel, die jährlich zur Vergabe zur Verfügung stehen, in der Regel pro Region nur eine Beratungsstelle unterstützt, die für ein breites Publikum zu gleichen Bedingungen zugänglich ist (Bst. a). Beratungsstellen, deren Beratungsangebot sich nur an ein zahlenmässig beschränktes Publikum wie beispielsweise ein kleines Einzugsgebiet wenden, können nicht berücksichtigt werden (Bst. b). Unterstützt werden Beratungen im Umfang von 1-3 Gesprächen pro Klientin und Klient. Einzig bei prozessorientierten Beratungsangebote wie berufliche Standortbestimmung, Umsetzung eines beruflichen Projekts und ähnliches, an denen sich die Klientinnen und Klienten mit einem wesentlichen finanziellen Beitrag beteiligen, können mehr Gespräche unterstützt werden, jedoch auch hier nur maximal fünf Sitzungen pro Klientin und Klient (Ziff. 2.2 des Merkblattes 2008 bzw. Ziff. 2.3 der Merkblätter 2010, 2011 und 2012).

#### **E. 6.3.8**

Aus den Merkblättern 2008, 2010, 2011 und 2012, die wie in E. 6.3.6 vorstehend erwähnt bei sämtlichen Entscheiden über Finanzhilfen i.S.v. Art. 15 GIG jeweils integraler Bestandteil der vorinstanzlichen Verfügungen waren, geht somit klar hervor, dass die Vorinstanz jährlich eine Auswahl treffen muss, welche Beratungsstellen sie finanziell unterstützt, und dass diese Selektion insbesondere von der Anzahl beratenen Personen abhängig ist. Dieser Verfügungsbegründung entspricht denn auch - nachvollziehbar - die Praxis der Vorinstanz, Vorgaben zur Anzahl der Kundinnen und Kunden einer Beratungsstelle zu machen und bei Nichterfüllung dieser Vorgaben die finanzielle Unterstützung einzustellen (E. 3.6.3 vorstehend).

#### **E. 6.4**

Das auf diese Weise von der Vorinstanz ausgeübte Ermessen entspricht der allgemeinen Praxis im Zusammenhang mit der Beurteilung, ob eine Beratungsstelle weiterhin Finanzhilfen i.S.v. Art. 15 GIG erhält oder nicht. Gemäss dieser Praxis soll die Finanzierung von Beratungsstellen, welche einem eingeschränkten Publikum zur Verfügung stehen, aber einem wesentlichen Bedürfnis entsprechen, zwar nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Dennoch muss angesichts der knappen Ressourcen beim Entscheid über eine Unterstützung die Zahl der potentiellen Benutzerinnen und

Benutzer der Beratungsstellen eine Rolle spielen (Patricia Schulz, Rz. 21 zu Art. 15 GlG, in: Kaufmann/Steiger-Sackmann [Hrsg.], Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, 2. Aufl. 2009). Die Vorinstanz darf auch zahlenmässige Vorgaben machen, bei deren Nichterreichung die finanzielle Unterstützung eingestellt werden kann (E. 3.6.2 vorstehend).

### **E. 6.5**

Laut der Beschwerdeführerin besteht im Raum A. \_\_\_\_\_ keine alternative Fachstelle bzw. Dienststelle, die das Angebot von "Y. \_\_\_\_\_" abdecke. Auch in den angrenzenden grösseren Städten B. \_\_\_\_\_ und C. \_\_\_\_\_ gebe es keine Fachstelle, an die sich die Zielgruppe der Beschwerdeführerin wenden können würde (Beschwerdeschrift, S. 11). Folglich ist fraglich, ob die Vorinstanz mit der von ihr verfügten Einstellung der bisherig der Beratungsstelle "Y. \_\_\_\_\_" gewährten Finanzhilfe aufgrund einer festgelegten Zielgrösse von mindestens 120 beratenen Personen pro Jahr nicht doch ihr Ermessen missbraucht hat.

#### **E. 6.5.1**

Die Beschwerdeführerin nennt in ihrer Beschwerdeschrift vom 29. März 2012 (S. 9) folgende Entwicklung der Zielsetzungen, tatsächlichen Fallzahlen und Beratungsgespräche:

Jahr	Zielsetzung	Fälle	tatsächliche Fallzahlen	Zielsetzung	Beratungen	tatsächliche Beratungen
2007	---	122	272	2008	120	107
		300	249	2009	120	105
		224	2010	105	118	225
		226	2011	120	95	226
		225	2012	105	29.	März 2012: 35
		29.	März 2012: 60			

Nur weil in einem einzigen Jahr die Fallzahlen leicht unter 100 gefallen seien, sei die Einstellung der Finanzierung nicht gerechtfertigt. Da die Anzahl der Fälle in den letzten Jahren in keiner Art und Weise gerügt worden sei und die Zielsetzung stets selbst definiert worden sei, habe sie davon ausgehen können und dürfen, dass sie diesbezüglich die Anforderungen an die Finanzierungshilfe vollumgänglich erfülle. Aus diesem Grund sei alleine der Bezug auf die Zahlen der letzten Jahre zur Begründung der Einstellung nicht zulässig (Beschwerdeschrift, S. 9). Wenn man die Zahl der total 35 neuen Fälle auf Ende Jahr hochrechne, sei ersichtlich, dass die Fallzahl für das Jahr 2012 deutlich höher zu liegen komme als im vergangenen Jahr. Sie habe nicht damit rechnen können und müssen, dass die Finanzhilfe aufgrund eines leichten Abfallens der Zahlen gestrichen werde und die Stelle dadurch geschlossen werden müsse (Beschwerdeschrift, S. 12). Sie sei nicht gemahnt worden, dass die jährlich erreichten Ziele ungenügend seien und die Weiterfinanzierung damit gefährdet sei. Indem die angefochtene Verfügung genau auf das Kriterium der Mindestkunden pro Jahr abstelle, obwohl die Beschwerdeführerin stets im Glauben gelassen worden sei, dass sie die Kriterien erfülle, werde der allgemeine Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben verletzt (Replik, S. 3). Die neusten Fallzahlen betrügen am 30. Juni 2012 bereits 76 Personen mit total 187 Beratungsgesprächen (Replik, S. 5). Massgebend sei, dass der intern ermittelte Wert ihr nicht kommuniziert worden sei. Es widerspreche dem Gebot von Treu und Glauben wie auch der Rechtssicherheit, wenn ein Entscheid aufgrund eines Kriteriums gefällt werde, welches der Beschwerdeführerin gar nicht bekannt gewesen sei (Replik, S. 6).

#### **E. 6.5.2**

Die Vorinstanz hält fest, bei der Mindestanforderung, die als nicht erfüllt betrachtet worden sei und dazu geführt habe, dass sie das Gesuch der Beschwerdeführerin abgelehnt habe, handle es sich um die Mindestanzahl Kundinnen und Kunden, die eine Beratungsstelle pro

Jahr auszuweisen habe (Vernehmlassung, S. 2). Die Analyse der Entwicklung der Zahl der Kundinnen und Kunden beziehe sich auf die 5 Jahre und 4 Monate, während derer die Beratungsstelle "Y. \_\_\_\_\_" eine Finanzierung von der Vorinstanz erhalten habe. Zusätzlich sei das von der Beratungsstelle selbst festgelegte Ziel für 2012 berücksichtigt worden (Vernehmlassung, S. 4). Die Mindestzahl von 120 Kundinnen und Kunden sei nach der Aufbauphase nie mehr erreicht worden. Es gebe keine Anzeichen, die auf eine steigende Tendenz in Richtung der festgelegten Mindestanzahl von 120 Kundinnen und Kunden hindeuten würden. Die Beratungsstelle habe auf eigene Initiative zum zweiten Mal das Ziel für 2012 auf 105 Kundinnen und Kunden festgelegt; diese Tatsache deute darauf, dass das realistische Potenzial der Anzahl Kundinnen und Kunden unter 120 liege. Nach der Aufbauphase habe sich die Vorinstanz während der folgenden vier Jahre gegenüber dem nicht erreichten Minimum von 120 Kundinnen und Kunden grosszügig gezeigt. Sie habe der Beratungsstelle Zeit gegeben, damit sie dieses Mindestziel erreichen könne. Allerdings sei die Vorinstanz im Jahre 2012 basierend auf den Zahlen von 2006 bis 2011 zum Schluss gekommen, dass das Mindestziel von 120 Kundinnen und Kunden nicht erreicht werden könne, da die Nachfrage bzw. der Bedarf nach diesem Dienstleistungsangebot nicht ausreichend sei (Vernehmlassung, S. 5).

### **E. 6.5.3**

Wie bereits in E. 3.6.2 hiavor erwähnt, kommt der Vorinstanz ein Ermessensspielraum für den individuell-konkreten Einzelfallentscheid zu. Ermessensmissbrauch liegt lediglich dann vor, wenn die Behörde zwar im Rahmen des ihr vom Gesetz eingeräumten Ermessens handelt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt und insbesondere allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür oder rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, verletzt (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.184 mit Hinweisen).

### **E. 6.5.4**

Vorliegend macht die Beschwerdeführerin die Verletzung des Gebots von Treu und Glauben geltend (E. 6.5.1 vorstehend). Dabei beruft sie sich sinngemäss auf den Vertrauensschutz. Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung verleiht der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens, sofern eine Vertrauensgrundlage besteht, auf welche die Person, die sich darauf beruft, berechtigterweise vertrauen durfte, sofern sie gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (BGE 137 I 69 E. 2.5.1, 131 II 627 E. 6.1 und 129 I 161 E. 4.1). Eine Vertrauensgrundlage kann sich namentlich aus einer vorbehaltlosen und nicht erkennbar unrichtigen Auskunft einer dafür zuständigen Person in einem konkreten Fall ergeben (BGE 137 II 182 E. 3.6.2 und 131 II 627 E. 6.1). Das Unterbleiben einer gesetzlich oder aufgrund der im Einzelfall gegebenen Umstände gebotenen Auskunft hat die Rechtsprechung der Erteilung einer unrichtigen Auskunft gleichgestellt (BGE 131 V 472 E. 5).

### **E. 6.5.5**

Aus den vorliegenden Akten lässt sich nicht entnehmen, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin gegenüber jemals thematisiert hätte, ihre bisherige Zielerreichung sei auch nach der Aufbauphase der Beratungsstelle genügend. Eine ausdrückliche Akzeptanz durch die Vorinstanz ist ebenfalls nicht ersichtlich. Aus der Tatsache, dass die

Beschwerdeführerin von der Vorinstanz offenbar vor Erlass der angefochtenen Verfügung nie auf das Erfordernis der Erreichung des Ziels von mindestens 120 beratenen Personen jährlich hingewiesen wurde, vermag die Beschwerdeführerin unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes ebenfalls nichts zugunsten ihres Standpunktes ableiten. Vielmehr musste die Beschwerdeführerin bereits bei der Gesuchstellung in Betracht ziehen, dass die Erreichung bzw. Nichterreichung der angegebenen Ziele für die Zusprache weiterer Finanzhilfen von Bedeutung sein könnte (E. 5.5 vorstehend). Da die Merkblätter 2008, 2010, 2011 und 2012 unbestrittenermassen jeweils Teil der Verfügungen über die Weiterfinanzierung in den Jahren 2008 bis 2001 waren, hatte die Beschwerdeführerin Kenntnis davon, dass der vorinstanzliche Entscheid über die Weiterfinanzierung einer Beratungsstelle insbesondere von der Anzahl beratenen Personen abhängt (E. 6.3.8 hiervor). Insofern musste die Beschwerdeführerin durchaus selbst damit rechnen, dass die Nichterreichung der von ihr angegebenen Zielangaben allenfalls ein Grund für die Ablehnung eines Gesuchs um Weiterfinanzierung sein könnte. Damit bestand für die Beschwerdeführerin objektiv kein Anlass, begründet darauf zu vertrauen, dass sie trotz mehrfach fehlender Erreichung der angegebenen Ziele auch nach Ende der Aufbauphase von der Vorinstanz weiterhin Finanzhilfen zugesprochen erhalte. Eine Vertrauensgrundlage liegt nicht vor.

#### **E. 6.6**

Mithin sind die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur erfolgten Vertrauensbetätigung nicht von Relevanz.

#### **E. 6.7**

Besteht keine Vertrauensgrundlage, kann sich die Beschwerdeführerin auch nicht auf eine Verletzung der Rechtssicherheit berufen.

#### **E. 6.8.1**

Die Beschwerdeführerin bringt sodann vor, da die Fachstelle Z.\_\_\_\_\_ von "D.\_\_\_\_\_" in A.\_\_\_\_\_ Mitte 2012 aufgehoben werde, würden die Beratungen solcher Fälle künftig alle durch die Beratungsstelle "Y.\_\_\_\_\_" der Beschwerdeführerin betreut werden. Dies werde zu einer Steigerung der Anzahl Fälle für die kommenden Jahre führen (Beschwerdeschrift, S. 12).

#### **E. 6.8.2**

Die Vorinstanz wendet ein, dass sie von der Aufhebung der Fachstelle Z.\_\_\_\_\_ auf Mitte 2012 und der damit allfällig verbundenen Erhöhung der Anzahl Kundinnen und Kunden der Beratungsstelle "Y.\_\_\_\_\_" zu keinem Zeitpunkt informiert worden sei (Vernehmlassung, S. 6).

#### **E. 6.8.3**

Selbst wenn die Angaben der Beschwerdeführerin zutreffen würden, hätte die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen nicht überschritten: Gemäss Ziff. 2.1 Bst. d der Merkblätter 2008, 2010 und 2011 werden bis 2012 grundsätzlich keine Gelder für den Aufbau und Betrieb zusätzlicher Beratungsangebote mehr gesprochen. Diese Regelung entspricht Ziff. 3.1 der Prioritätenordnung für die Vergabe von Finanzhilfen nach Art. 15 GIG an Beratungsstellen des Eidgenössischen Departements des Innern vom 1. Juli 2007 (nachfolgend: Prioritätenordnung), wonach für die Geltungsdauer dieser Prioritätenordnung grundsätzlich keine Gelder für den Aufbau und Betrieb zusätzlicher Beratungsangebote

nach Art. 15 GIG gesprochen werden und entsprechende Gesuche abgelehnt würden. Diese Prioritätenordnung galt während des ganzen Beitragsjahres 2012 (vgl. die am 1. Oktober 2012 vom Departementsvorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern [EDI] angeordnete "Verlängerung der Prioritätenordnung für die Vergabe von Finanzhilfen nach Art. 15 GIG an Beratungsstellen vom 1. Juli 2007"). Laut der Beschwerdeführerin konnten die vom Tätigkeitsfeld der Beratungsstelle "Y.\_\_\_\_\_" umfassten Fälle, die eine Schnittstelle zu rechtlichen Fragen aufweisen würden, bislang auch von ebendieser Beratungsstelle betreut werden (Beschwerdeschrift, S. 12). Insofern handelt es sich inhaltlich betrachtet nicht um ein zusätzliches Beratungsangebot, sondern lediglich um eine Ausweitung des bisherigen Angebots. Die Fachstelle "Z.\_\_\_\_\_" war indessen auf die Bearbeitung rechtlicher Fragen spezialisiert, die Beratungsstelle "Y.\_\_\_\_\_" jedoch nicht, so dass sich das Tätigkeitsgebiet der Beratungsstelle "Y.\_\_\_\_\_" und jenes der Fachstelle "Z.\_\_\_\_\_" trotz des vorhandenen Schnittbereichs nicht vollumfänglich entsprochen haben. Der Beratungsstelle "Y.\_\_\_\_\_" fehlte namentlich die fachliche Spezialisierung. Die Übernahme der von der bisherigen Fachstelle "Z.\_\_\_\_\_" bislang alleine betreuten Fälle stellt daher in qualitativer Hinsicht ein zusätzliches Betreuungsangebot dar, für welches gemäss der oben erwähnten Prioritätenordnung von vornherein grundsätzlich kein Geld zu sprechen war. Dass die Vorinstanz offenbar vor Erlass der angefochtenen Verfügung von der Fallübernahme nichts wusste, ändert am Entscheidungsergebnis nichts. Ein Grund, aus dem der Beschwerdeführerin ausnahmsweise für das zusätzliche Betreuungsangebot der Beratungsstelle "Y.\_\_\_\_\_" Gelder zuzusprechen gewesen wäre, ist nicht ersichtlich. Folglich hätte die Vorinstanz ihr Ermessen selbst bei Kenntnis dieser Tatsache nicht überschritten, wenn sie in der angefochtenen Verfügung der Beratungsstelle "Y.\_\_\_\_\_" der Beschwerdeführerin nicht die Anzahl der von der Fachstelle "Z.\_\_\_\_\_" bearbeiteten Fälle zugerechnet und gestützt darauf das Gesuch um Weiterfinanzierung gutgeheissen hätte. Die Fallübernahme durch die Beratungsstelle "Y.\_\_\_\_\_" ist ohne Entscheidungsrelevanz.

#### **E. 6.9.1**

Gemäss Ziff. 9.4 des Merkblattes 2008 werden die aktuell unterstützten Beratungsstellen bis 2012 mittels Auflagen kontinuierlich verpflichtet, ihren Eigenfinanzierungsgrad auf mindestens 25 % zu erhöhen bzw. den Anteil der Finanzhilfen nach GIG auf höchstens 75 % an den jährlichen Gesamtkosten zu reduzieren und gemäss SuG angehalten, sich um weitere Drittmittel zu bemühen. Dies entspricht Ziff. 2.3 der Prioritätenordnung. Die 25 % Eigenfinanzierung gelten dabei gemäss Ziff. 9.4 des Merkblattes 2008 als minimale Richtgrösse. Das absolute Minimum für das Betriebsjahr 2008 wurde von der Vorinstanz auf 22 % festgesetzt und bildet die Ausnahme. Wird dieses absolute Minimum nicht erreicht, wird der zugesprochene bzw. der ausbezahlte Finanzhilfebeitrag entsprechend gekürzt (Ziff. 9.4 des Merkblattes 2008). Das Merkblatt 2010 weicht von dieser in Ziff. 9.4 des Merkblattes 2008 enthaltenen Regelung einzig insofern ab, als für das Betriebsjahr 2010 das absolute Minimum von der Vorinstanz auf 23 % festgelegt worden ist (Ziff. 9.4). Die Merkblätter 2011 und 2012 enthalten als alleinige Abweichung die Vorgabe, dass das absolute Minimum für das Betriebsjahr 2011 von der Vorinstanz auf 24 % und das absolute Minimum für das Betriebsjahr 2012 auf 25 % festgesetzt worden sind (Ziff. 9.4).

#### **E. 6.9.2**

Der Eigenfinanzierungsgrad ist der nicht durch die Vorinstanz finanzierte Anteil an den Gesamtkosten der Beratungsstelle und umfasst Eigenleistungen, Drittmittel, Erträge aus der

Beratungstätigkeit sowie andere Einnahmen (Ziff. 9.3 der Merkblätter 2008, 2010 und 2011).

### **E. 6.9.3**

Aus dem Finanzierungsplan für die Periode 1. Januar 2012 bis und mit 31. Dezember 2012, welchen die Beschwerdeführerin ihrem Antrag vom 27. Januar 2012 auf Weiterfinanzierung für die Beitragsperiode 2012 beilegte, geht hervor, dass sie nebst dem bei der Vorinstanz beantragten Finanzhilfebeitrag von Fr. 96'800.- Eigenleistungen in Höhe von Fr. 20'300.-, Einnahmen aus Beratungstätigkeit in Höhe von Fr. 10'000.- sowie Beiträge von Dritten in Höhe von Fr. 2'000.- veranschlagt hat. Dies entspricht einem Eigenfinanzierungsgrad von nur rund 25,02 %.

### **E. 6.9.4**

Die Beschwerdeführerin hat anerkannt, dass ihr der Eigenfinanzierungsgrad mitgeteilt worden sei. Er sei von ihr immer vollumfänglich eingehalten worden (Replik, S. 4). Duplicando hat die Vorinstanz darauf hingewiesen, dass die Beschwerdeführerin in den Jahren 2008 (22 %), 2009 (22 %) und 2011 (24 %) nur das absolute Minimum an Eigenfinanzierung habe gewährleisten können. Im Jahre 2010 habe auch dieses nicht erreicht werden können (22 % statt 23 %) (Duplik, S. 3).

### **E. 6.9.5**

In der Tat hat die Beschwerdeführerin in den Jahren 2008, 2009, 2011 und 2012 (vgl. E. 6.9.3) nur eine absolut minimale Eigenfinanzierung garantieren können, was unbestritten ist. Im Jahre 2010 hat die Beschwerdeführerin entgegen der duplicando vorgebrachten Rüge seitens der Vorinstanz das erforderliche absolute Eigenfinanzierungsminimum ebenfalls knapp erreicht: Die Vorinstanz wies die Beschwerdeführerin zwar mit Schreiben vom 24. Februar 2011 darauf hin, dass das absolute Minimum des Eigenfinanzierungsgrads für 2010 23 % und nicht 22 % sei, wie dies von der Beschwerdeführerin im genehmigten Schlussbericht erwähnt werde. Die Beschwerdeführerin antwortete auf diesen Hinweis aber alsbald mit der Bemerkung, dass die Erhöhung des Eigenfinanzierungsgrads neu auf 23 % nun entsprechend in der offiziellen Jahresrechnung des Vereins korrigiert worden sei (E-Mail von E. \_\_\_\_\_, Geschäftsleiterin des Fachzentrums "D. \_\_\_\_\_" der Beschwerdeführerin, vom 9. März 2011).

### **E. 6.9.6**

Eine Streichung oder Kürzung des Finanzbeitrags aufgrund der Höhe des erreichten Eigenfinanzierungsgrads rechtfertigt sich angesichts des letztlich in den Jahren 2008 bis 2012 immer erreichten absoluten Minimums nicht und wurde von der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung auch nicht vorgenommen. Aus der Erreichung bloss des absoluten Minimums des verlangten Eigenfinanzierungsgrads vermag die Beschwerdeführerin jedoch auch nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Die Erbringung einer Eigenleistung durch die Subventionsempfängerin dient dazu, sparsame Lösungen sicherzustellen (vgl. BBl 1986 I 390).

### **E. 7.1**

Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, dass nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit auf die unter 100 gesunkene Fallzahl allenfalls mit einer Kürzung des Budgets hätte reagiert werden können, jedoch nicht mit der gänzlichen Einstellung der Finanzhilfe. Die leichte Abweichung der Fallzahlen im Jahre 2011 rechtfertige den für die

Beratungsstelle das Ende bedeutende Entscheid über die Einstellung nicht. Aus der leichten Abnahme der Fallzahlen könne nicht geschlossen werden, dass das Angebot der Beratungsstelle "Y. \_\_\_\_\_" nicht mehr benötigt werde und damit nicht mehr unterstützungswürdig sei (Beschwerdeschrift, S. 10). Die Streichung der Finanzhilfe bedeute die Schliessung der Fachstelle, da die Finanzierung des niederschweligen Angebots nicht alleine erbracht werden könne (Beschwerdeschrift, S. 11). Durch den Entscheid, die Finanzhilfe gänzlich zu streichen, werde der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt (Replik, S. 3). Die Streichung der Finanzhilfe aufgrund eines leichten Rückgangs der Anzahl Beratungsfälle sei unverhältnismässig (Replik, S. 5). Die Finanzhilfe sei für den Fall, dass der angefochtene Entscheid nicht aufgehoben werde, auf Fr. 96'800.- zu erhöhen, damit die Arbeiten im Jahre 2012 ordentlich abgeschlossen werden könnten (Replik, S. 6, und auch Beschwerdeschrift, S. 12).

### **E. 7.2**

Die Vorinstanz legt hingegen dar, dass eine Kürzung der Finanzhilfe im Sinne einer Anpassung der Fördermittel an eine niedrigere Anzahl Kundinnen und Kunden gemäss ihrer Praxis als mildere Massnahme nur dann in Frage kommen würde, falls im Minimum die vorgegebene Mindestanzahl Kundinnen und Kunden erreicht werden würde. Unterhalb dieses Schwellenwerts stehe eine Kürzung nicht zur Diskussion, da die Zweckmässigkeit der Subventionierung an sich in Frage stehe. Die Einstellung der Finanzhilfe rechtfertige sich in diesem Fall durch das gegenüber den Interessen der Subventionsempfänger an der Weiterführung ihrer Tätigkeit überwiegende öffentliche Interesse an einem wirtschaftlichen und effizienten Umgang mit Subventionsmitteln. Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips habe die Vorinstanz die Finanzierung nicht sofort eingestellt, sondern unter Berücksichtigung der laufenden Verpflichtungen der Beratungsstelle eine letzte Finanzierung bewilligt, die ab Ende der letzten Finanzierungsperiode (1. Januar bis 31. Dezember 2011) weitere sechs Monate der Aktivitäten abdecke. Da die Beratungsstelle die Verfügung am 29. Februar 2012 erhalten habe, habe sie zu diesem Zeitpunkt noch vier Monate gehabt, um die notwendigen Massnahmen zu ergreifen (Vernehmlassung, S. 5). Es sei nicht kohärent, einen Beitrag für Aktivitäten zu sprechen, die dazu beitragen, die Beratungsstelle "Y. \_\_\_\_\_" und ihr Angebot weiter bekannt zu machen, wenn dieses Angebot nicht mehr weiter betrieben werden solle (Vernehmlassung, S. 6).

### **E. 7.3**

Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss eine behördliche Massnahme geeignet, erforderlich und für die betroffene Person zumutbar sein (vgl. BVGE 2011/41 E. 3.3 mit zahlreichen Hinweisen).

### **E. 7.4**

Vorliegend ist die Einstellung der Finanzhilfe an die Beschwerdeführerin geeignet, die betreffenden Gelder statt ihr einer anderen Beratungsstelle zukommen zu lassen, welche eine grössere Anzahl beratene Personen pro Jahr aufweist als die Beschwerdeführerin. Das angestrebte Ziel wird somit erreicht, so dass die Eignung der behördlichen Massnahme gegeben ist.

### **E. 7.5**

Zu prüfen ist sodann, ob der verfolgte Zweck auch mit einer weniger einschneidenden Massnahme erreicht werden könnte. Bei dieser Prüfung der Erforderlichkeit ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Finanzmittel knapp sind und ausdrücklich in der

Regel jenen Beratungsstellen i.S.v. Art. 15 GlG zukommen sollen, die eine grössere Anzahl beratene Personen aufweisen (vgl. vorstehend E. 6.3.7). Mit der Ablehnung der Weiterfinanzierung der Beratungsstelle "Y. \_\_\_\_\_" ermöglichte die Vorinstanz, den betreffenden Betrag einer anderen Beratungsstelle mit einer grösseren Anzahl beratenen Personen zusprechen zu können. Die Erforderlichkeit der von der Vorinstanz verfügten Massnahme ist somit gegeben.

#### **E. 7.6.1**

Zu untersuchen bleibt, ob sich die in Frage stehende Massnahme als zumutbar erweist, indem sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, welchen sie für den betroffenen Privaten bedeutet, wahrt. Vorzunehmen ist mit anderen Worten eine wertende Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Massnahme und den durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen der Beschwerdeführerin (vgl. BVGE 2011/41 E. 3.3.3 mit Hinweis).

#### **E. 7.6.2**

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass Subventionen, zu welchen die Jahrespauschalen gehören, keine Geldgeschenke sind, sondern im öffentlichen Interesse liegende Leistungen mit Rechtsgrund im öffentlichen Recht (Vallender/Hettich/Lehne, a.a.O., N. 77 mit Verweis auf BGE 111 Ib 154 f. und 101 Ib 80). Entsprechend gilt im Subventionsrecht denn auch als oberste Richtschnur das Wirtschaftlichkeitsprinzip (Art. 7 Bst. a SuG). Demnach ist die Finanzhilfe auf dasjenige Mass zu beschränken, das die Zielerreichung erfordert (BBJ 1986 I 390). Der Zweck der Subventionen soll auf wirtschaftliche, wirkungsvolle, einheitliche und gerechte Art erreicht werden (BBJ 1986 I 378). Weil das Subventionsrecht vom Wirtschaftlichkeitsprinzip beherrscht wird, werden zur Erreichung des im öffentlichen Interesse stehenden Ziels (Beratung möglichst vieler Personen) jene Beratungsstellen i.S.v. Art. 15 GlG gefördert, welche vergleichsweise die meisten Personen beraten, denn Subventionen sind keine Geschenke. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin sollen vornehmlich eben gerade jene Organisationen belohnt werden, welche diesem Kriterium der Publikumsbreite entsprechen. Die Beschwerdeführerin konnte diesbezüglich offensichtlich nicht mit der Konkurrenz mithalten, da laut der Vorinstanz alle von ihr unterstützten Beratungsstellen - eine einzige ausgenommen, die sich im Jahr 2011 im ersten Jahr der Entwicklungs- und Konsolidierungsphase befunden habe - eine Kundenanzahl höher als 120 Personen pro Jahr aufweisen (Duplik, S. 2). Demgemäss überwiegt das öffentliche Interesse, mit der bei der Beschwerdeführerin eingesparten Finanzhilfe andere Beratungsstellen zu unterstützen, klarerweise das private Interesse der Beschwerdeführerin, die bisherigen Finanzhilfen weiterhin zu erhalten.

#### **E. 7.6.3**

Folglich ist die von der Vorinstanz erfolgte Ablehnung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um Finanzhilfen in der Beitragsperiode 2012 verhältnismässig.

#### **E. 8**

Zusammenfassend erweisen sich die vorgebrachten Rügen der Beschwerdeführerin als unbegründet, womit die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen ist.

#### **E. 9.1**

Die Verfahrenskosten werden unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache im vorliegenden Verfahren auf Fr. 4'000.- festgesetzt (Art. 63 Abs. 4bis

VwVG sowie Art. 1, 2 und 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

### **E. 9.2**

Weder die unterliegende Beschwerdeführerin noch die obsiegende Vorinstanz haben Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario und Art. 7 Abs. 3 VGKE).

### **E. 10**

Das vorliegende Urteil ist endgültig (Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.