



Urteil vom 6. Juni 2017

Besetzung

Richter Hans Urech (Vorsitz),
Richter Pietro Angeli-Busi, Richter David Aschmann,
Gerichtsschreiberin Andrea Giorgia Röllin.

Parteien

Verband X. _____,
vertreten durch Romana Čančar, Rechtsanwältin,
' _____',
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV,
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft,
Effingerstrasse 20, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Finanzhilfe für die Betriebsstruktur und für regelmässige
Aktivitäten aus dem Kredit zur Förderung der
ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen.

Sachverhalt:**A.**

Der Verband X. _____ ist eine juristische Person in der Form eines gemeinnützigen Vereins im Sinne von Art. 60 ff. ZGB mit Sitz in A. _____ (Art. 1.1 der Statuten vom 4. Juni 2012 mit Änderungen vom 14. Juni 2013, 16. Juni 2014 und 20. Juni 2016). Der Verein ist ein nationaler Dachverband, welcher den Zusammenschluss von kantonalen Verbänden und Netzwerken bezweckt, die ihrerseits einen Zusammenschluss von lokalen Institutionen und Organisationen der offenen Kinder- und Jugendarbeit bzw. der soziokulturellen Animation im Kinder- und Jugendbereich in der Schweiz bilden (Art. 2.1 der obgenannten Statuten).

Der Verein strebt als Ziel insbesondere an, die Interessen seiner Mitglieder und deren angeschlossenen Institutionen und Organisationen auf gesamtschweizerischer Ebene gegenüber politischen Instanzen, Behörden, Verwaltungen, anderen nationalen Organisationen und Verbänden sowie der Öffentlichkeit zu vertreten (Art. 2.2.1 der vorgenannten Statuten). Er vertritt als (Dienst-)Leistung die Anliegen seiner Mitglieder auf gesamtschweizerischer Ebene (Art. 3.1 der oben erwähnten Statuten).

Ferner setzt sich der Verein auf nationaler Ebene für die Verbesserung der rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit ein (Art. 3.2 der obgenannten Statuten).

B.

Am 27. April 2016 ersuchte der Verband X. _____ für die Jahre 2017 bis 2019 um Finanzhilfen für die Betriebsstruktur und für regelmässige Aktivitäten gemäss Art. 7 Abs. 1 des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes vom 30. September 2011 (KJFG, SR 446.1).

C.

Mit Verfügung vom 2. August 2016 wies das Bundesamt für Sozialversicherungen (im Folgenden: Vorinstanz oder BSV) das Gesuch ab. Das BSV begründete dies im Wesentlichen damit, dass die Voraussetzung der gesamtschweizerischen Aktivität nicht erfüllt sei. Eine Subventionierung über Art. 7 Abs. 1 KJFG sei nicht legitimiert.

D.

Hiergegen hat der Verband X. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 14. September 2016 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht erhoben. Er beantragt – unter Kosten- und Entschädigungsfolge – sinngemäss die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Gutheissung des Gesuchs. Eventualiter sei die angefochtene Verfügung zu weiterer Abklärung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, dass er die kantonalen, regionalen und lokalen Angebotsstrukturen der offenen Kinder- und Jugendarbeit auf gesamtschweizerischer Ebene vertrete, auch wenn seine Mitglieder hauptsächlich Deutschschweizer Organisationen seien. Die übrigen Voraussetzungen gemäss Bst. a bis c seien ebenfalls erfüllt. Er habe somit Anspruch auf die Finanzhilfen nach Art. 7 Abs. 1 KJFG.

E.

Mit Vernehmlassung vom 28. Oktober 2016 beantragt die Vorinstanz die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Die Verfahrenskosten seien dem Beschwerdeführer aufzuerlegen.

F.

Die Vertreterin des Beschwerdeführers hat mit unaufgeforderter Eingabe vom 3. November 2016 ihre Kostennote eingereicht.

G.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die eingereichten Unterlagen wird – soweit erforderlich und rechtserheblich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gestützt auf Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern wie hier keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die Beschwerde ist unter anderem

zulässig gegen Verfügungen der den Departementen unterstellten Dienststellen der Bundesverwaltung (Art. 33 Bst. d VGG).

1.2 Bei der angefochtenen Verfügung handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG und das Bundesamt für Sozialversicherungen ist eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts gemäss Art. 33 Bst. d VGG. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der Beschwerde zuständig.

2.

2.1 Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

2.2 Der Beschwerdeführer ist eine juristische Person in der Form eines Vereins nach Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210). Er hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Entsprechend ist er zur Beschwerdeführung legitimiert.

2.3 Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 und Art. 44 ff. VwVG). Nachdem auch der einverlangte Kostenvorschuss rechtzeitig geleistet wurde, ist daher auf die Beschwerde einzutreten.

3.

3.1 Das Verfahren für die Gewährung von Finanzhilfen im Bereich der Kinder- und Jugendförderung an Einzelorganisationen richtet sich gemäss Art. 15 Abs. 1 KJFG nach dem Subventionsgesetz. Gemäss Art. 35 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) bestimmt sich der Rechtsschutz nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege. Ausnahmen sind keine vorgesehen. Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheid somit grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen.

3.2 Der Beschwerdeführer kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und grundsätzlich auch die Unangemessenheit rügen (Art. 49 VwVG).

3.3 Die Ausrichtung von Finanzhilfen an private Trägerschaften zur Förderung ihrer ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen ist in den Art. 6 bis 10 KJFG geregelt. Der Bundesrat hat diese Bestimmungen in der Kinder- und Jugendförderungsverordnung vom 17. Oktober 2012 (KJFV, SR 446.11) konkretisiert. In Art. 6 KJFG (Allgemeine Voraussetzungen) wird ausdrücklich festgehalten, dass der Bund privaten Trägerschaften Finanzhilfen nach diesem Gesetz gewähren kann (aber nicht muss). Zudem ergibt sich aus Art. 12 Abs. 1 KJFG, dass Finanzhilfen nach diesem Gesetz im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden. Damit hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass grundsätzlich – das heisst bei Wahrung der verfassungsrechtlichen Schranken – kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen besteht (so auch die Botschaft des Bundesrates zum KJFG vom 17. September 2010 [nachfolgend: Botschaft zum KJFG], BBl 2010 6846). Daher sind Finanzhilfen nach dem KJFG an private Trägerschaften nicht als Anspruchs-, sondern als Ermessenssubventionen einzustufen (zum Ganzen BVGE 2015/33 E. 4.1).

Folglich liegt es im Entschliessungsermessen der verfügenden Behörde, ob sie im Einzelfall eine Subvention zusprechen will oder nicht. Typischerweise ist das Ermessen der Behörde im Bereich der Finanzhilfen, auf die kein Rechtsanspruch besteht, besonders gross, soweit es um die Bestimmung und Anwendung der Prioritätskriterien geht (vgl. Urteile des BVGer B-3939/2013 vom 10. Dezember 2014 E. 2.2 und B-6272/2008 vom 31. Januar 2011 E. 4.3). Räumt das Gesetz der Behörde ein grosses Ermessen bei seiner Anwendung ein, übt das Bundesverwaltungsgericht praxisgemäss Zurückhaltung bei der Beurteilung. Geht es hingegen um die richtige Rechtsanwendung, namentlich die Auslegung des Gesetzes, handelt es sich dabei nicht um einen Ermessensentscheid der Behörde, weshalb die Verletzung von Bundesrecht vom Bundesverwaltungsgericht frei geprüft wird (zum Ganzen BVGE 2015/33 E. 4.3; Urteil des BVGer B-5520/2014 vom 26. Oktober 2016 E. 2.1 mit Hinweis).

4.

4.1 Nach Art. 67 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) kann der Bund in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen. Dabei ist nach dem Willen des Gesetzgebers das Subsidiaritätsprinzip zu beachten: Der Bund wird nur ergänzend tätig (Botschaft des Bundesrats über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 [nachfolgend: Botschaft zur BV], BBl 1997 I 284). Demnach gibt Art. 67 Abs. 2 BV dem Bund nur eine parallele und subsidiäre Kompetenz, Aktivitäten zur Förderung von

Kindern und Jugendlichen zu unterstützen (Botschaft zum KJFG, BBI 2010 6817). Deren Förderung ist primär Sache der Kantone und Gemeinden.

Das Subsidiaritätsprinzip ist in Art. 5a BV verankert und gilt für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben. Ihm liegt die Idee zugrunde, dass der Bund im Bundesstaat nicht Aufgaben an sich ziehen soll, welche die Gliedstaaten ebenso gut erfüllen können, für die es also keinen zwingenden Grund zur bundesweiten Vereinheitlichung gibt. Die in der BV vorgenommene Aufgabenteilung ist Ausdruck dieses Gedankens (Botschaft zur BV, BBI 1997 I 209). Das Prinzip bezieht sich nur auf die verschiedenen Staatsebenen und ist ein bundestaatliches bzw. föderalistisches. Es soll keine unmittelbare Geltung im Verhältnis Staat-Private entfalten (SCHWEIZER/MÜLLER, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 5a Rz. 7), wirkt sich aber mittelbar auch auf die Privaten aus. Der Grundsatz ist nicht unmittelbar justizabel (einklagbar; SCHWEIZER/MÜLLER, a.a.O., Art. 5a Rz. 16; zum Ganzen BVGE 2015/33 E. 3.1).

4.2 Solange die Kantone und Gemeinden objektiv in der Lage sind, aus eigener Kraft die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu fördern, ist diese Förderung folglich keine Bundesaufgabe. So erfüllt beispielsweise auch eine in Not geratene Person die Voraussetzungen von Art. 12 BV (Recht auf Hilfe in Notlagen) nicht und ist nicht anspruchsberechtigt, solange sie objektiv fähig ist, sich selbst die notwendigen Mittel zu verschaffen (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012 Rz. 916). Auch kommt – als weiteres Beispiel – eine Bundesintervention (Art. 52 Abs. 2 BV) nur in Betracht, wenn sich der betroffene Kanton nicht selbst oder mit Hilfe anderer Kantone schützen kann (DIESELBEN, a.a.O., Rz. 1040; zum Ganzen BVGE 2015/33 E. 3.2).

4.3 Dass die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen gemäss Art. 67 Abs. 2 BV nur subsidiär durch den Bund unterstützt wird, entspricht dem Sozialziel betreffend Kinder und Jugendliche, welches in Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV formuliert ist. Danach erfolgt deren Unterstützung durch Bund und Kantone nur in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative und nicht an deren Stelle. Zudem können Bund und Kantone bloss im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel Unterstützung gewähren (Art. 41 Abs. 3 BV). Dabei ist im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen zu berücksichtigen, dass der Bund nur die Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen

(Art. 43a Abs. 1 BV). Dieser Vorrang der Kantone gegenüber dem Bund gründet ebenfalls im Subsidiaritätsprinzip (vgl. E. 4.1 hiervor; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 1051 und SCHWEIZER/MÜLLER, a.a.O., Art. 5a Rz. 7; zum Ganzen BVGE 2015/33 E. 3.3).

4.4 Die Unterstützung ausserschulischer Arbeit mit Kindern und Jugendlichen ist damit in erster Linie Aufgabe der Privaten, erst in zweiter Linie, wenn die Privaten kräftemässig überfordert sind, Aufgabe der Kantone (und ihrer Gemeinden) und erst in dritter Linie, wenn nämlich auch deren Kräfte versagen, Aufgabe des Bundes (Botschaft zur BV, BBI 1997 I 204; Botschaft zum KJFG, BBI 2010 6804). Aus dem Sozialziel von Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV können folgerichtig keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden (Art. 41 Abs. 4 BV). Die Gestaltung staatlicher Kinder- und Jugendförderung verbleibt daher primär im Zuständigkeits- und Aufgabenbereich der Kantone und Gemeinden (Botschaft zum KJFG, BBI 2010 6817). Unterstützungen des Bundes können in Übereinstimmung mit Art. 67 und Art. 5a BV folglich insbesondere unter dem KJFG nur ergänzend erfolgen (vgl. Botschaft zum KJFG, BBI 2010 6825; zum Ganzen BVGE 2015/33 E. 3.4).

4.5 In diesem einschränkenden Rahmen kommt dem Bund andererseits die Aufgabe zu, im gesamtschweizerischen Kontext Aktivitäten der ausserschulischen Arbeit zu fördern, die gegenseitige Abstimmung der Kinder- und Jugendpolitik zwischen den drei staatlichen Ebenen – Gemeinden, Kantone und Bund – und Nichtregierungsorganisationen zu unterstützen, Impulse für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik zu geben sowie die horizontale Koordination auf Bundesebene sicherzustellen (Botschaft zum KJFG, BBI 2010 6824). Zeitlich befristete Subventionen des Bundes zugunsten von Kantonen, Gemeinden oder Privaten sind im Sinne einer impulsgebenden Anschubfinanzierung zu verstehen (vgl. Botschaft zum KJFG, BBI 2010 6852). Der Gesetzgeber hat hiermit seinen politischen Willen zur Selektion zum Ausdruck gebracht (zum Ganzen BVGE 2015/33 E. 3.5).

5.

Finanzhilfen nach dem KJFG an private Trägerschaften sind als Ermessenssubventionen einzustufen (E. 3.3 vorstehend). Das Wesensmerkmal einer Ermessenssubvention ist, dass es im Entschliessungsermessen der verfügenden Behörde liegt, ob sie im Einzelfall eine Subvention zusprechen will oder nicht (vgl. WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Ver-

waltungsrechts, Band I, 2012, Rz. 1476; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 440; FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Diss. Basel 2006, S. 44 f.; BARBARA SCHAERER, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, Diss. Zürich 1992, S. 178). 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 pflichtgemäßem Ermessen relative Kriterien festzulegen, die es erlauben, die Anzahl der an sich subventionierbaren Gesuche nach dem Grad ihrer Subventionswürdigkeit sachgerecht zu priorisieren. Derartige einheitliche Beurteilungskriterien dienen dazu, eine möglichst rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung der Beitragsgesuche zu gewährleisten (vgl. Urteile des BVGer B-3939/2013 vom 10. Dezember 2014 E. 2.2 und B-6272/2008 vom 31. Januar 2011 E. 4.3; zum Ganzen BVGE 2015/33 E. 4.2).

6.

6.1 Nach Art. 1 Bst. a KJFG regelt dieses Gesetz die Unterstützung privater Trägerschaften, die sich der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen widmen. Gemäss der Zweckbestimmung des Art. 2 KJFG will der Bund mit dem Gesetz die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen fördern und dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche in ihrem körperlichen und geistigen Wohlbefinden gefördert werden, sich zu Personen zu entwickeln, die Verantwortung für sich selber und für die Gemeinschaft übernehmen und sich sozial, kulturell und politisch integrieren können. Der Begriff der ausserschulischen Arbeit wird in Art. 5 Bst. a KJFG umschrieben: Es handelt sich dabei um verbandliche und offene Arbeit mit Kindern und Jugendlichen samt niederschweligen Angeboten. Gemäss Art. 6 KJFG kann der Bund privaten Trägerschaften Finanzhilfen gewähren, sofern sie (kumulativ) schwerpunktmässig in der ausserschulischen Arbeit tätig sind oder regelmässig Programme im Bereich ausserschulische Arbeit anbieten, nicht nach Gewinn streben und dem Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung im Sinne von Art. 11 Abs. 1 BV Rechnung tragen.

6.2 Der Bund kann Dachverbänden und Koordinationsplattformen, die sich auf gesamtschweizerischer Ebene der ausserschulischen Arbeit widmen, gestützt auf Art. 7 Abs. 1 KJFG Finanzhilfen für die Führung ihrer Strukturen und für regelmässige Aktivitäten gewähren, sofern sie:

- "a. eine grosse Anzahl von privaten oder öffentlichen Trägerschaften vertreten;
- b. nationale oder internationale Informations- und Koordinationsaufgaben übernehmen; und
- c. für die fachliche Weiterentwicklung und Qualitätssicherung im Bereich ausser-schulische Arbeit sorgen".

6.3 Finanzhilfen an Dachverbände und Koordinationsplattformen gemäss Art. 7 Abs. 1 KJFG werden dabei nur auf Gesuch hin ausgerichtet, wobei der Gesuchsteller der zuständigen Behörde alle erforderlichen Auskünfte erteilen muss (Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 SuG). Im Subventionsverfahren steht die Mitwirkung des Antragsstellenden im Zentrum des Entscheidungsprozesses der Behörde. Gemäss Art. 24 KJFG (Evaluation) überprüft die Vorinstanz regelmässig die im Rahmen des Gesetzes gewährten Finanzhilfen und getroffenen Massnahmen auf ihre Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Nach Art. 17 Abs. 1 Bst. b und d KJFG können Finanzhilfen namentlich dann zurückgefordert oder verweigert werden, wenn Bedingungen nicht erfüllt oder Auflagen nicht eingehalten werden oder wenn die im Rahmen von Leistungsverträgen vereinbarten Ziele nicht erreicht werden.

6.4 Das KJFG und die dazugehörige Verordnung KJFV sind seit dem 1. Januar 2013 in Kraft. Sie lösten das bis dahin geltende Jugendförderungsgesetz vom 6. Oktober 1989 (JFG, AS 1990 2007 ff.) und die Jugendförderungsverordnung vom 10. Dezember 1990 (JFV, AS 1990 2012 ff.) ab. Mit dem Erlass des JFG hatte die Förderung der ausser-schulischen Jugendarbeit eine erste Rechtsgrundlage erhalten (vgl. die Botschaft des Bundesrates über die Förderung der ausser-schulischen Jugendarbeit vom 18. Dezember 1987, BBl 1988 I 854). Die Prüfung der Gesuche bemass sich an den Tätigkeiten und der Organisationsstruktur der Trägerschaft (Art. 3 Abs. 1, Art. 4 und Art. 5 JFV). Mit dem KJFG wollte der Gesetzgeber die Finanzhilfen mehr inhaltlich (thematisch und strategisch) steuern, um die Mittelvergabe wirksamer und effizienter zu gestalten. Das KJFG ist denn auch keine blosser Neuaufgabe des JFG, sondern stellt die Finanzhilfen im entsprechenden Bereich auf eine neue Grundlage. Insbesondere sind die Prüfung und Gewährung von Finanzhilfen sowie die Kompetenzen der Vorinstanz grundlegend anders geregelt als im JFG. Die durch das KJFG unterstützten Organisationen sollen Kindern und Jugendlichen Betätigung-, Bildungs- und Freizeiträume bieten, in denen sich die jungen

Menschen durch eigenständige Tätigkeiten freiwillig engagieren und Verantwortung übernehmen sowie Schlüsselkompetenzen erlernen (vgl. Botschaft zum KJFG, BBl 2010 6803 ff. und 6822).

7.

7.1

7.1.1 Der Beschwerdeführer rügt in seiner Beschwerde mit Blick auf die wesentliche Begründung der angefochtenen Verfügung (siehe Sachverhalt Bst. C vorstehend), dass weder das Gesetz noch die KJFV die Definition dessen enthielten, was in Art. 7 Abs. 1 KJFG mit gesamtschweizerischer Ebene gemeint sei. Seitens der Vorinstanz sei nie transparent gemacht worden, was sie unter dem Begriff 'gesamtschweizerisch' verstehe (S. 5). Es sei somit nicht klar, was die Vorinstanz unter 'gesamtschweizerisch' verstehe (S. 6).

7.1.2 Die Vorinstanz wendet in ihrer Vernehmlassung ein, dass das, was sie unter dem Begriff 'gesamtschweizerisch' verstehe, dem Beschwerdeführer wiederholt ausführlich erläutert worden sei (S. 2). Art. 7 KJFG unterscheide bewusst zwischen Dachverbänden und Koordinationsplattformen, die gesamtschweizerisch tätig seien (Abs. 1), und Einzelorganisationen, die gesamtschweizerisch oder sprachregional tätig seien (Abs. 2). Daraus ergebe sich, dass sich 'gesamtschweizerische Tätigkeiten' deutlich von 'sprachregionalen Tätigkeiten' unterscheiden und der fast ausschliessliche Fokus auf eine Sprachregion keine 'gesamtschweizerische Tätigkeit' darstelle. Die gesamtschweizerische Tätigkeit einer Organisation sei das Hauptkriterium. Demnach sei das Kriterium 'gesamtschweizerisch' eine rechtliche Vorschrift, über welche sie sich nicht einfach hinwegsetzen könne (S. 3).

7.1.3 Art. 7 KJFG unterscheidet in der Tat zwischen Dachverbänden und Koordinationsplattformen, die sich auf gesamtschweizerischer Ebene der ausserschulischen Arbeit widmen (Abs. 1), und Einzelorganisationen, die auf gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Ebene tätig sind (Abs. 2). Aus dieser Differenzierung lässt sich jedoch mit Blick auf die Botschaft des Bundesrats zu dieser Gesetzesbestimmung nicht folgern, dass ein bewusster Unterschied zwischen 'gesamtschweizerisch' und 'sprachregional' gemacht werden soll: Der Bundesrat spricht von privaten "Trägerschaften der ausserschulischen Arbeit, die auf gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Ebene tätig sind" und fügt im gleichen Satz an, dass sie

"schweizweit vielfältige Angebote und Aktivitäten für Kinder und Jugendliche" anbieten (BBI 2010 6842). Weiter schreibt der Bundesrat, dass grundsätzlich der Anspruch an eine gesamtschweizerisch oder sprachregional tätige Organisation gelte, dass sie zumindest in einer gesamten Sprachregion Aktivitäten entfalte und dass eine bedeutende Anzahl von Kindern und Jugendlichen von den entsprechenden Angeboten profitieren könne (BBI 2010 6843). Es fällt jedoch auf, dass Art. 7 KJFG in Bezug auf Dachverbände in Abs. 1 nur die gesamtschweizerische Ebene und nicht auch die sprachregionale Ebene nennt. Insofern ist davon auszugehen, dass eine Tätigkeit allein auf sprachregionaler Ebene für Dachverbände nicht ausreicht, um sich auf Art. 7 Abs. 1 KJFG berufen zu können.

7.2

7.2.1 Der Beschwerdeführer weist in seiner Beschwerde zudem darauf hin, aus der Duden-Definition des Begriffs 'gesamtschweizerisch' liessen sich keine Kriterien ableiten, anhand deren bestimmt werden könnte, ab wann sich ein Dachverband auf gesamtschweizerischer Ebene der ausserschulischen Aktivität widme. Es seien also die weiteren klassischen Auslegungsmethoden herbeizuziehen (S. 6).

7.2.2 Der Begriff 'gesamtschweizerisch' bedeutet gemäss der Definition des Duden (unter <www.duden.de> > Sprachwissen > Duden-Online-Wörterbuch, abgerufen am 3. Mai 2017) 'die gesamte Schweiz betreffend'. Daraus lässt sich in der Tat – wie der Beschwerdeführer zu Recht feststellt – nicht ableiten, wann die Tätigkeit eines Dachverbands als 'gesamtschweizerisch' qualifiziert werden kann. Entsprechend müssen, wie der Beschwerdeführer zu Recht bemerkt, weitere Auslegungsmethoden herangezogen werden.

7.3

7.3.1 Der Beschwerdeführer erklärt in seiner Beschwerde weiter, aus der Botschaft zum KJFG lasse sich schliessen, dass unter Art. 7 Abs. 1 KJFG keineswegs nur Dachverbände fallen sollten, die in allen Kantonen und Sprachregionen tätig seien, sondern auch solche, die sich zumindest auf eine ganze Sprachregion erstreckten oder viele Kantone umfassten. Der Gesetzgeber habe beabsichtigt, das Kriterium 'gesamtschweizerische Ebene' nicht allzu restriktiv zu fassen (S. 7).

7.3.2 Die Vorinstanz äussert hierzu in ihrer Vernehmlassung, es sei ein erklärtes Ziel des Gesetzgebers gewesen, mit dieser differenzierten Rege-

lung – Unterscheidung in Art. 7 KJFG zwischen Dachverbänden und Koordinationsplattformen, die gesamtschweizerisch tätig seien (Abs. 1), und Einzelorganisationen, die gesamtschweizerisch oder sprachregional tätig seien (Abs. 2) – die Kinder- und Jugendförderung im gesamtschweizerischen Kontext zu stärken (Botschaft zum KJFG, BBI 2010 6825) (S. 3).

7.3.3 Gesamtschweizerisch tätige Dachverbände haben gemäss der Botschaft die vorrangige Aufgabe, die Interessen der vielfältigen Jugendorganisationen und Trägerschaften der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit auf nationaler Ebene zu bündeln, Vernetzungs-, Informations- und Vertretungsaufgaben wahrzunehmen, zur Innovation und Qualitätssicherung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen beizutragen sowie die internationale Zusammenarbeit zu fördern (BBI 2010 6812). Dem Bund solle die Aufgabe zukommen, im gesamtschweizerischen Kontext Aktivitäten der ausserschulischen Arbeit zu fördern, die gegenseitige Abstimmung der Kinder- und Jugendpolitik zwischen den drei staatlichen Ebenen und Nichtregierungsorganisationen zu unterstützen, Impulse für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik zu geben sowie die horizontale Koordination auf Bundesebene sicherzustellen (BBI 2010 6824). Konkret sehe der Entwurf des KJFG vor, dass der Bund die ausserschulische Arbeit im gesamtschweizerischen und sprachregionalen Kontext bzw. entsprechende Vorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen könne. Im Vergleich zum JFG ergäben sich daraus die folgenden Unterschiede:

- "– Neu sollen nur jene Trägerschaften in den Genuss von Strukturhilfen kommen können, deren Tätigkeit sich auf die gesamtschweizerische Ebene oder zumindest eine ganze Sprachregion erstreckt. Dazu gehören insbesondere die klassischen Jugendverbände wie die Pfadi, Jungwacht Blauring oder Cevi, aber auch andere Organisationen, welche eine gesamtschweizerische bzw. sprachregionale Reichweite haben. Nicht mehr möglich wird es zukünftig sein, Jugendorganisationen zu subventionieren, deren Tätigkeit sich beispielsweise auf einige Deutschschweizer Kantone beschränkt.
- Gleichzeitig sollen im Unterschied zur geltenden Rechtslage, welche nur die Förderung von nationalen und internationalen Projekten erlaubt, auch kantonal oder lokal angesiedelte Projekte und Modellvorhaben unterstützt werden können, sofern diese von gesamtschweizerischer Bedeutung sind."

Gemeinsam mit den übrigen Neuerungen des KJFG erlaube es diese differenzierte Regelung dem Bund, die Kinder- und Jugendförderung im gesamtschweizerischen Kontext zu stärken (BBI 2010 6825). Mit der Legaldefinition des Begriffs 'Vorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung' in Art. 5 Bst. c E-KJFG werde klargestellt, dass sich anders als nach Art. 9

Abs. 1 JFV die Unterstützung des Bundes nicht auf nationale und internationale Projekte beschränke (BBI 2010 6841).

7.3.4 Aus diesen Darlegungen der Botschaft zum Begriff "gesamtschweizerisch" lässt sich entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers allerdings nicht schliessen, aus welchem Grund Art. 7 Abs. 1 KJFG nur die gesamtschweizerische Ebene nennt, während Art. 7 Abs. 2 KJFG von der gesamtschweizerischen oder sprachregionalen Ebene spricht.

7.3.5 Auch in der parlamentarischen Debatte zum KJFG (unter <www.parlament.ch>, Geschäftsnummer 10.087; besucht am 24. Mai 2017) war diese begriffliche Unterscheidung in Art. 7 KJFG kein Thema.

7.4

7.4.1 Damit ist der Begriff "gesamtschweizerisch" in Art. 7 Abs. 1 KJFG mit den in Judikatur und Lehre anerkannten Kriterien weiter auszulegen.

7.4.2 Dabei ist zu berücksichtigen, dass keine Hierarchie der Auslegungsmethoden besteht. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination geeignet ist, den wahren Sinn der auszulegenden Norm wiederzugeben (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, Rz. 130; vgl. TSCHANEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 25 Rz. 3). Laut dem Bundesgericht hat sich die Gesetzesauslegung vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut allein die Rechtsnorm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis mit Blick auf die *ratio legis*. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen. Die Gesetzesmaterialien können beigezogen werden, wenn sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben (BGE 134 I 308 E. 5.2).

Im vorliegenden Fall geben die Gesetzesmaterialien freilich auf die umstrittene Frage keine klare Antwort (vgl. E. 7.1.3, 7.3.4 und 7.3.5 hiervoor).

7.4.3 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet zunächst der Wortlaut der massgeblichen Norm. Erst wenn der Text nicht ganz klar ist und verschiedene Interpretationen erlaubt, muss nach der wahren Tragweite der Be-

stimmung gesucht werden, unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente (Methodenpluralismus; vgl. BGE 138 IV 232 E. 3; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, Volume I: Les fondements, 3. Aufl. 2012, S. 128-130, und THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 1. Aufl. 2011, Rz. 429 und 431, je mit weiteren Hinweisen). Dabei darf man vom sprachlich klaren Wortlaut eines Rechtssatzes bei der Auslegung nur abweichen, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass er nicht den rechtlich wahren Sinn der Vorschrift ausdrückt (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 25 Rz. 3).

Der Wortlaut ist 'klar', wenn der Rechtssinn einer Norm mit dem gewöhnlichen Sprachsinne des Normwortlauts übereinstimmt (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 25 Rz. 3). So spricht man von einem 'klaren Sinn', wenn das Ergebnis des Lesens des Textes juristisch eindeutig ist, sich also keine Zweideutigkeit ergibt. Von diesem Sinn kann man nicht abweichen (vgl. MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, a.a.O., S. 127).

7.4.4 In casu spricht der Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 KJFG ausdrücklich nur von der gesamtschweizerischen Ebene, ohne die sprachregionale Ebene wie in Abs. 2 desselben Artikels ebenfalls zu erwähnen (vgl. E. 6.2 hiervor). Gemäss dem klaren Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 KJFG bezieht sich diese Bestimmung nur auf die gesamtschweizerische Ebene. Aufgrund des Wortlauts von Art. 7 Abs. 2 KJFG ist somit eindeutig, dass "gesamtschweizerisch" in Art. 7 Abs. 1 KJFG nicht auch die Bedeutung von "sprachregional" haben kann.

7.4.5 Es fragt sich aber, ob dies dem wahren Sinn der Norm von Art. 7 Abs. 1 KJFG entspricht. Mit Blick darauf, dass diese Bestimmung im Willen der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips (E. 4.1 vorstehend) und im Willen zur Selektion (E. 4.5 hiervor) erlassen wurde, und mangels eines klaren Widerspruchs seitens der Gesetzesmaterialien gegen eine solche Auslegung, kann diese Frage indessen nicht verneint werden. Eine Verletzung des Ermessensspielraums durch die Vorinstanz ist jedenfalls nicht ersichtlich, wenn sie "sprachregional" nicht als "gesamtschweizerisch" versteht. Vom Wortlaut dürfte nur abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen würden, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt (vgl. BGE 138 IV 232 E. 3). Solche Gründe sind in Bezug auf das Wort "gesamtschweizerisch" in Art. 7 Abs. 1 KJFG nicht ersichtlich. Demnach ist diese Bestimmung so auszulegen, dass sie eine Verbandstätigkeit bloss auf sprachregionaler Ebene nicht miterfasst, sondern sich effektiv auf eine verbandliche Tätigkeit auf Ebene der gesamten Schweiz beschränkt.

7.5 Weiter ist strittig und zu prüfen, ob die Tätigkeit des Beschwerdeführers unter Art. 7 Abs. 1 KJFG subsumiert werden kann.

7.5.1 Der Beschwerdeführer rügt hierzu in seiner Beschwerde, aus der Begründung der Vorinstanz gehe nicht hervor, wie die Anforderungen konkret erfüllt sein müssten, um einen Dachverband als 'gesamtschweizerisch' anzuerkennen. Sie habe verschiedentlich verlauten lassen, es sei nicht zwingend, dass der Beschwerdeführer Mitglieder aus der Westschweiz habe (S. 6). Bei der Beurteilung, ob das Kriterium 'gesamtschweizerische Ebene' erfüllt sei, könne es nicht darauf ankommen, dass sich ein Dachverband aus Mitgliedern aus allen Sprachregionen und aus jedem Kanton zusammensetze. Vielmehr müsse sich aus der Gesamtbetrachtung des Dachverbandes ergeben, dass dieser auf gesamtschweizerischer Ebene tätig sei. Bei der Würdigung müssten beispielsweise seine Struktur, seine Statuten, seine Projekte und seine Mitglieder miteinbezogen werden (S. 8).

7.5.2 Die Vorinstanz legt in ihrer Vernehmlassung dar, dass es zur Beurteilung, ob eine Organisation gesamtschweizerisch tätig sei, einer Gesamtschau bedürfe. Die zu erfüllenden Kriterien fänden sich in Art. 7 Abs. 1 KJFG, insbesondere kumulativ in den Buchstaben a-c. Sie würden allesamt nach dem Aspekt 'gesamtschweizerisch' beurteilt. Unterstützt nach Art. 7 Abs. 1 KJFG könnten Dachorganisationen werden, die gesamtschweizerische Strukturen aufwiesen und deren regelmässige Geschäftsaktivitäten ebenfalls gesamtschweizerisch seien (S. 3).

7.5.3 Art. 7 Abs. 1 KJFG knüpft die Gewährung von Finanzhilfen an einen Dachverband zunächst an die Voraussetzung, dass er sich auf gesamtschweizerischer Ebene der ausserschulischen Arbeit widmet. Weiter setzt diese Gesetzesbestimmung die Vertretung einer grossen Anzahl von privaten oder öffentlichen Trägerschaften (Bst. a), die Übernahme nationaler oder internationaler Informations- und Koordinationsaufgaben (Bst. b) sowie die Sorge für die fachliche Weiterentwicklung und Qualitätssicherung im Bereich ausserschulische Arbeit (Bst. c) durch den Dachverband voraus. Die Kriterien, die in Bst. a bis c verlangt werden, müssen kumulativ erfüllt sein (vgl. Konjugation "und" *in fine* von Bst. b).

Die in Bst. a bis c genannten Kriterien beinhalten Aspekte gesamtschweizerischer Verbandstätigkeit im Sinne von Art. 7 Abs. 1 KJFG, definieren diese aber nicht. Entsprechendes gilt auch für die von der Norm geforderte Arbeit auf gesamtschweizerischer Ebene. Die Erfüllung all dieser Aspekte wird jedoch von Art. 7 Abs. 1 KJFG verlangt. Sie sind damit auf jeden Fall

in die Gesamtbeurteilung, ob eine gesamtschweizerische Tätigkeit des Dachverbands vorliegt, einzubeziehen.

Aufgrund des Wortlauts von Art. 7 Abs. 1 KJFG ist es demgemäss nicht unmittelbar zwingend erforderlich, dass ein Dachverband Mitglieder aus allen Sprachregionen und allen Kantonen der Schweiz hat, um als 'gesamtschweizerisch' zu gelten. Wie vielen Sprachregionen und Kantonen die Verbandsmitglieder zugehören, kann bei der vorstehend erwähnten Gesamtbeurteilung jedoch indirekt ein Kriterium sein, um eine gesamtschweizerische Tätigkeit zu bejahen. Weitere Kriterien könnten unter anderem – in nicht abschliessender Aufzählung – die Statuten, die Struktur, die Organisation und die Projekte des Verbands sein.

7.6

7.6.1 Der Beschwerdeführer weist in seiner Beschwerde ferner darauf hin, dass ihn der Bundesrat in seiner Botschaft zum neuen KJFG ausdrücklich als gesamtschweizerischen Dachverband bezeichne. Ein Dachverband, der fast nur Deutschschweizer Organisationen vereine, könne also nach Auffassung des Gesetzgebers sehr wohl gesamtschweizerisch tätig sein (S. 8). Laut der Einschätzung des Bundesrats in der Botschaft zum KJFG vertrete der Beschwerdeführer die kantonalen, regionalen und lokalen Angebotsstrukturen der offenen Kinder- und Jugendarbeit auf gesamtschweizerischer Ebene, auch wenn seine Mitglieder hauptsächlich Deutschschweizer Organisationen seien (S. 11).

7.6.2 Mit Blick auf dieses Argument äussert die Vorinstanz vernehmlassungsweise, der Beschwerdeführer werde in der Botschaft zum KJFG als Beispiel für die offene Kinder- und Jugendarbeit im Gegensatz zur verbandlichen Jugendarbeit genannt. Aus dieser Nennung als fachliches Beispiel lasse sich keineswegs die Anerkennung einer 'gesamtschweizerischen Tätigkeit' ableiten (S. 4).

7.6.3 Gemäss der Botschaft vertritt der Verband X._____ die kantonalen, regionalen und lokalen Angebotsstrukturen der offenen Kinder- und Jugendarbeit auf gesamtschweizerischer Ebene. Dabei sei zu beachten, dass die Mitglieder des Verbands X._____ trotz gesamtschweizerischer Ausrichtung bis heute [gemeint ist der Zeitpunkt der Botschaft] hauptsächlich Deutschschweizer Organisationen seien. Dies dürfe wohl insbesondere an unterschiedlichen Begriffsverständnissen und Arbeitsformen liegen. So sei in der französischsprachigen Schweiz der Begriff der soziokul-

turellen Animation geläufiger (BBI 2010 6811). Die Botschaft nennt den Verband X. _____ als eine der Organisationen, die zum Zeitpunkt dieser Botschaft den Status eines Dachverbands (auf gesamtschweizerischer Ebene) hätten (BBI 2010 6812).

7.6.4 Die Botschaft qualifiziert damit den Beschwerdeführer zwar als Dachverband auf gesamtschweizerischer Ebene, beschränkt diese Feststellung aber auf den Botschaftszeitpunkt und weist ausdrücklich darauf hin, dass die Verbandsmitglieder bis zu diesem hauptsächlich Deutschschweizer Organisationen seien. Der Bundesrat spricht in diesem Zusammenhang zudem lediglich von einer "gesamtschweizerischen Ausrichtung" (E. 7.6.3 hiervor). Aus der bundesrätlichen Botschaft zum KJFG allein lässt sich folglich nicht schliessen, dass es sich beim Beschwerdeführer um einen Dachverband mit gesamtschweizerischer Tätigkeit handelt.

8.

8.1

8.1.1 Der Beschwerdeführer verweist bezüglich der Frage, ob er das Kriterium 'gesamtschweizerische Ebene' erfülle, in seiner Beschwerde auf Art. 2.1, Art. 2.2.1 und Art. 3.2 der Verbandsstatuten (S. 8-9). Er erfülle die von der Vorinstanz genannten Kriterien. Seit dem 25. Juli 2016 bestehe nämlich eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen ihm und B. _____ .ch, der «C. _____ ». Mit dieser Vereinbarung habe er seine Aktivitäten in der Romandie ausgeweitet (S. 9).

8.1.2 Die Vorinstanz wendet in ihrer Vernehmlassung ein, eine theoretische Ausrichtung, wie sie der Beschwerdeführer aufgrund seiner Statuten belegen möchte, genüge nicht, um die Voraussetzungen zu erfüllen (S. 3). Die vom Beschwerdeführer am 26. Juli 2016 abgeschlossene Zusammenarbeitsvereinbarung mit B. _____ .ch sei ihr zum Verfügungszeitpunkt nicht bekannt gewesen. Dasselbe gelte für die Ergänzung dieser Vereinbarung vom 13. September 2016. Darüber hinaus lasse die reine Absichtserklärung zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht auf eine funktionierende Zusammenarbeit schliessen (S. 5).

8.1.3 Aus den Statuten des Beschwerdeführers geht hervor, dass er als nationaler Dachverband kantonaler Verbände und Netzwerke konzipiert ist (vgl. Art. 2.1 der Statuten; Sachverhalt Bst. A hiervor). Er soll auf gesamtschweizerischer bzw. nationaler Ebene die Interessensvertretung wahrnehmen (vgl. Art. 2.2.1, Art. 3.1 und Art. 3.2 der Statuten; Sachverhalt Bst. A vorstehend). Den Statuten kann jedoch nicht entnommen werden,

dass der Beschwerdeführer selbst gesamtschweizerisch sein muss. So muss er weder Mitglieder aus allen Kantonen aufweisen, noch müssen in ihm alle Landesteile bzw. Sprachregionen vertreten sein. Er kann daher allein aufgrund seiner Statuten noch nicht als gesamtschweizerisch qualifiziert werden.

Die Zusammenarbeitsvereinbarung vom 26. Juli 2016 mit B._____.ch wurde wenige Tage vor dem Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung (2. August 2016) abgeschlossen, die Ergänzung dieser Vereinbarung erst danach. Beide Dokumente waren der Vorinstanz zum Erlasszeitpunkt nicht bekannt (E. 8.1.2 hiervor). Hätte sie von ihnen Kenntnis gehabt, würde dies jedoch ebenfalls noch nicht zu einer Qualifizierung als 'gesamtschweizerisch' führen. Denn aus diesen beiden Dokumenten geht lediglich die gegenseitige Erklärung hervor, dass zukünftig eine Zusammenarbeit zwischen dem Beschwerdeführer und B._____.ch angestrebt wird. An der weiterhin fehlenden gesamtschweizerischen Tätigkeit des Beschwerdeführers ändert auch nichts, dass in der Zusammenarbeitsvereinbarung vom 25. Juli 2016 zwischen ihm und B._____.ch Interessenvertretungen als Leistungsinhalte erwähnt worden sind (Ziff. 3 der Vereinbarung) und dass ihn B._____.ch im Zusatz zur Zusammenarbeitsvereinbarung vom 26. Juli 2016 als nationalen Dachverband anerkennt, der die Interessen der offenen Kinder- und Jugendarbeit auf nationaler Ebene vertritt. Denn die bislang betroffenen Vereinbarungen ziehen keine Mitgliedschaft von B._____.ch oder seiner eigenen Mitglieder beim Beschwerdeführer nach sich. Demnach hat er weiterhin keine Mitglieder aus der französischsprachigen Sprachregion der Schweiz und gibt es entsprechend auch keine welschen Vorstandsmitglieder in ihm.

8.2

8.2.1 Der Beschwerdeführer beruft sich in seiner Beschwerde weiter darauf, dass er rund 150'000 Kinder und Jugendliche aus den Strukturen der offenen Kinder- und Jugendarbeit vertrete (S. 3). Die italienische Sprachregion, in welcher er schon in der Vergangenheit aktiv gewesen sei, sei nun im Vorstand vertreten (S. 9). Die zahlreichen Schreiben der Partnerorganisationen an die Vorinstanz, in welchen diese ihren Unmut über den Entscheid äusserten, zeugten davon, dass er die Interessen seiner Mitglieder – als einzige Organisation in der Schweiz – auf gesamtschweizerischer Ebene vertrete. Im Übrigen nähmen seine Vertreter auch an Treffen der «D._____» (D._____) und an der Fachtagung des E._____ Österreich teil, die gleichzeitig als Treffen des Netzwerkes «F._____»

(F. _____) gegolten habe, teil und sorgten so für eine internationale Vernetzung (S. 10). Der Beschwerdeführer vertrete die Interessen der Kinder- und Jugendförderung auf nationaler Ebene, über seine Kollektivmitglieder ca. 700 Kinder- und Jugendarbeitseinrichtungen, was einer grossen Anzahl von Trägerschaften entspreche, und die Interessen seiner Mitglieder in internationalen Organisationen. Die Gesamtwürdigung ergebe, dass er die kantonalen, regionalen und lokalen Angebotsstrukturen der offenen Kinder- und Jugendarbeit auf gesamtschweizerischer Ebene vertrete, auch wenn seine Mitglieder hauptsächlich Deutschschweizer Organisationen seien (S. 11).

8.2.2 Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung dagegen, dass der Beschwerdeführer nur Mitglieder aus der deutschsprachigen Schweiz und ein Mitglied aus dem Tessin vereine (S. 3). Gegenwärtig bestehe dessen Vorstand nur aus Mitgliedern aus der Deutschschweiz und einem Mitglied aus dem Tessin. Es fehle eine Vertretung aus der Romandie. Es sei dem Beschwerdeführer nicht gelungen, überzeugend darzulegen, dass er systematisch die Herausforderungen und Bedürfnisse der offenen Kinder- und Jugendarbeit der Romandie aufnehme und sie auf nationaler Ebene vertrete. Aus diesen Gründen müsse hier das Erfüllen des Kriteriums 'gesamtschweizerisch' verneint werden (S. 4).

8.2.3 In der Tat sagt die Anzahl der vertretenen Kinder und Jugendlichen bzw. vertretenen Kinder- und Jugendarbeitseinrichtungen allein noch nichts darüber aus, ob der Beschwerdeführer gesamtschweizerisch tätig ist. Der italienischsprachige Teil der Schweiz ist unbestrittenermassen mit einem Verbandsmitglied und einem Vorstandsmitglied vertreten. Dieses stammt aus dem Kanton Tessin. Strittig und näher zu prüfen ist die Einbindung der französischsprachigen Schweiz.

Der Beschwerdeführer beruft sich diesbezüglich auf seine Zusammenarbeitsvereinbarung vom 25. Juli 2016 (E. 8.1.1 hiervor), was allerdings ein unbehelfliches Vorbringen ist (vgl. E. 8.1.3 vorstehend). Was die vom Beschwerdeführer angeführten Protestschreiben anbelangt, ist der Vorinstanz aus der welschen Schweiz keine einzige Zuschrift zugegangen. Dass die französischsprachige Schweiz zum Zeitpunkt des Verfügungserlasses ein Verbandsmitglied oder gar ein Vorstandsmitglied gestellt hat, kann den vorliegenden Akten nicht entnommen werden. Aus der Website des Beschwerdeführers (<www.X._____.ch> > Kantonalverbände, abgerufen am 10. Mai 2017) geht vielmehr hervor, dass in den Kantonen Genf, Neuenburg, Jura, und im französischsprachigen Teil des Kantons Wallis bis

heute kein Kantonalverband Verbandsmitglied ist. Was den Kanton Waadt und den französisch sprechenden Teil des Kantons Freiburg anbelangt, besteht zwar jeweils ein Link zu B._____.ch und zur Homepage der «G._____ Vaud» bzw. zur Homepage der «Association fribourgeoise H._____». Dabei handelt es sich aber nicht um Verbandsmitglieder, sondern um Partnerorganisationen des Beschwerdeführers. Entsprechend stellt die Romandie bis heute auch kein Vorstandsmitglied. Sie ist in der Verbandsstruktur des Beschwerdeführers folglich bislang unvertreten.

8.3

8.3.1 Der Beschwerdeführer äussert in seiner Beschwerde, für die gesamtschweizerische Ausrichtung seiner Tätigkeit spreche ausserdem die zweisprachige Konzeption der Website, auf welcher Informationen über die offene Kinder- und Jugendarbeit in den Sprachen Deutsch und Französisch angeboten würden (vgl. <http://www.X._____.ch>) (S. 9). Sein Newsletter werde in deutscher, französischer und italienischer Sprache verteilt. Dreimal jährlich publiziere er die zweisprachige Fachzeitschrift «I._____» (S. 11).

8.3.2 Die Vorinstanz bringt in ihrer Vernehmlassung vor, auch die zweisprachige Website (deutsch und französisch) oder mehrsprachige Publikationen (ca. zur Hälfte deutsch und französisch) oder der seit neustem dreisprachige Newsletter vermöchten nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Aktivitäten des Beschwerdeführers zum grössten Teil auf die Deutschschweiz konzentrierten und ihm deshalb eine gesamtschweizerische Tätigkeit abgesprochen werden müsse. Eine mehrsprachige Kommunikation über sprachregionale Aktivitäten mache aus diesen noch keine gesamtschweizerische (S. 4).

8.3.3 Es trifft zu, dass die Website des Beschwerdeführers (<www.X._____.ch>, besucht am 10. Mai 2017) zweisprachig – deutsch und französisch – ist, der monatliche Newsletter (<www.X._____.ch> > newsletter, abgerufen am 10. Mai 2017) dreisprachig – deutsch, französisch und italienisch – veröffentlicht wird und der Beschwerdeführer dreimal im Jahr die Fachzeitschrift «I._____» (<www.X._____.ch> > Publikationen > I._____); abgerufen am 10. Mai 2017) in den beiden Sprachen deutsch und französisch, teils auch mit italienischsprachigen Beiträgen, publiziert. Diese mediale Tätigkeit erreicht die Sprachgruppen aller Landesteile der Schweiz, stellt aber selbst noch keine gesamtschweizerische Verbandstätigkeit dar. Es handelt sich lediglich um eine zwei- bzw.

dreisprachige Kommunikationstätigkeit in schweizerischen Landessprachen. Obgleich sie sich so an eine Leserschaft in der ganzen Schweiz richtet, ändert dies nichts an der fehlenden Eigenschaft als gesamtschweizerische Tätigkeit. Denn diese Kommunikation beinhaltet keine schweizweite Beteiligung der Adressaten an der Verbandstätigkeit des Beschwerdeführers.

8.4

8.4.1 Der Beschwerdeführer schreibt in seiner Beschwerde, im Leistungsvertrag für die Jahre 2014 – 2016 werde mit keinem Wort infrage gestellt, dass es sich um einen Dachverband handle, der sich auf gesamtschweizerischer Ebene der ausserschulischen Arbeit widme (S. 10).

8.4.2 Gegen dieses Vorbringen wendet die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung ein, bereits in der noch unter dem JFG abgeschlossenen Leistungsvereinbarung für die Jahre 2005-2007 sei unter dem Titel 'Zielsetzungen' ausgeführt worden, dass die Vereinigung der offenen Jugendarbeit in der Romandie, der italienischen Schweiz und der Deutschschweiz angestrebt werde. Das Thema finde sich in allen nachfolgenden Leistungsvereinbarungen und Controllingberichten immer wieder (S. 2). Selbst wenn unter dem JFG keine Vorgaben für eine gesamtschweizerische Tätigkeit zu finden gewesen seien, lasse sich daraus ablesen, dass es stets das Bestreben des BSV gewesen sei, explizit eine gesamtschweizerische Tätigkeit des Beschwerdeführers zu unterstützen (S. 2-3).

8.4.3 Wie den nachfolgend erwähnten Akten entnommen werden kann, war die Frage nach seiner gesamtschweizerischen Verbandstätigkeit in den Jahren 2015 und 2016 mehrmals Thema zwischen dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz.

8.4.3.1 In ihrem Schreiben vom 6. Februar 2015 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, dass sie seine Etablierung als nationaler Dachverband und damit die Legitimation eines Leistungsvertrags mit ihm gefährdet sehe. Denn wenn eine Trägerschaft die Voraussetzung der gesamtschweizerischen Tätigkeit nicht erfülle, seien Finanzhilfen nach Art. 7 Abs. 1 KJFG nicht möglich. Die Vorinstanz setze daher für die geplanten Massnahmen konkrete Fristen und verstärke das Controlling 2015. Sie erwarte, dass der Beschwerdeführer im ersten Halbjahr 2015 die konkreten Massnahmen umsetze, damit die Voraussetzung der gesamtschweizerischen Tätigkeit als erreicht bewertet werden könne (S. 2).

8.4.3.2 Dem Controllingbericht vom 10. Februar 2015, der im Rahmen des Leistungsvertrags für die Jahre 2014 – 2016 (Art. 7 Abs. 1 KJFG) zwischen der Vorinstanz und dem Beschwerdeführer erstellt wurde, ist zu entnehmen, dass die Vorinstanz im Jahre 2014 anlässlich der Frage, ob es für den Beschwerdeführer möglich wäre, sich ausschliesslich auf die Deutschschweiz zu konzentrieren, da mehrere Versuche einer Annäherung an die Romandie über die Jahre gescheitert seien, auf die Grundvoraussetzung "tätig auf gesamtschweizerischer Ebene" für die Finanzhilfen nach Art. 7 Abs. 1 KJFG hingewiesen habe. Eine ausschliessliche Ausrichtung auf die Deutschschweiz würde den Leistungsvertrag gefährden (S. 6). Im Jahre 2015 hielt die Vorinstanz fest, dass das Grundkriterium "gesamtschweizerische Betätigung" weiterhin eine Schwäche des Beschwerdeführers darstelle (S. 7).

8.4.3.3 Laut der Aktennotiz zur Sitzung vom 20. Februar 2015 zwischen dem Beschwerdeführer und der Vorinstanz wies sie ihn darauf hin, eine Hauptproblematik, welche die Vorinstanz im Controlling 2014 erneut festgestellt habe, sei die gesamtschweizerische Tätigkeit des Beschwerdeführers (S. 2).

8.4.3.4 Der Controllingbericht vom 18. Dezember 2015, der im Rahmen des Leistungsvertrags für die Jahre 2014 – 2016 (Art. 7 Abs. 1 KJFG) zwischen der Vorinstanz und dem Beschwerdeführer erstellt wurde, enthält in Bezug auf seine gesamtschweizerische Tätigkeit dieselben Aussagen wie der Controllingbericht vom 10. Februar 2015 (vgl. S. 6 und 7).

8.4.3.5 Aus dem Protokoll des Vorgesprächs zur Gesuchseingabe 2016 zwischen der Vorinstanz und dem Beschwerdeführer vom 9. Februar 2016 geht hervor, dass sie ihn informierte, die Voraussetzung der Tätigkeit auf nationaler Ebene bisher nicht zu erfüllen (S. 2).

8.4.3.6 Dem Protokoll der Besprechung des Gesuchs des Beschwerdeführers um Finanzhilfen gestützt auf Art. 7 Abs. 1 KJFG vom 26. Juli 2016 ist zu entnehmen, dass sie ihn darauf aufmerksam machte, dass die gesamtschweizerische Ausrichtung des Beschwerdeführers unter dem JFG nicht zwingend gewesen sei, jedoch von Beginn weg ausdrücklich gewünscht worden wäre. Er habe dieses Ziel bisher nicht erreichen können. Die Vorinstanz habe mehrfach kommuniziert, dass das Kriterium bisher nicht erfüllt sei. Sie erachte das Grundkriterium der gesamtschweizerischen Aktivität nach wie vor als nicht erfüllt (S. 2). Der Beschwerdeführer bemerkte laut

dem erwähnten Protokoll, dass es seinerseits in Bezug auf die gesamtschweizerische Abdeckung intensive Bemühungen gegeben und eine positive Entwicklung stattgefunden habe (S. 3). In Bezug auf die gesamtschweizerische Ausrichtung seien verschiedene Massnahmen umgesetzt worden (S. 5).

8.4.4 In diesen Akten (E. 8.4.3 hiervor) hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer an keiner Stelle zuerkannt, eine gesamtschweizerische Tätigkeit auszuüben. Vielmehr wies sie ihn in jedem dieser angeführten Aktenstücke darauf hin, dass er eine solche bislang nicht aufweise, und ermahnte sie ihn wiederholt zu deren Erfüllung. Wenn sich der Beschwerdeführer nun mittelbar auf seine Statuten beruft, nach denen er ein nationaler Dachverband ist, der sich auf gesamtschweizerischer Ebene der offenen Kinder- und Jugendarbeit bzw. der soziokulturellen Animation im Kinder- und Jugendbereich widmen soll (vgl. Art. 2 der Statuten), so kann er daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten. Die Vorinstanz hat nicht in Zweifel gezogen, dass der Beschwerdeführer seinen Statuten nachzuleben bestrebt ist, sondern sie hat sich auf die Feststellung beschränkt, dass er bislang das Kriterium der gesamtschweizerischen Verbandstätigkeit eben konkret nicht erfüllt.

8.5 Daraus, dass der Beschwerdeführer bis anhin Finanzhilfen von der Vorinstanz erhalten hat, kann er entgegen seiner Ansicht ebenfalls nichts zu seinen Gunsten ableiten, da diese noch nicht gestützt auf Art. 7 Abs. 1 KJFG zugesprochen worden waren. Diese Gesetzesnorm gilt zwar seit dem 1. Januar 2013, doch entschied sich die Vorinstanz nach eigenen Angaben im Jahre 2013 aufgrund der damaligen Zeitnot dafür, gegebenenfalls Übergangslösungen zu suchen, so auch für den Beschwerdeführer (Protokoll der Besprechung vom 26. Juli 2016 betreffend das Gesuch des Beschwerdeführers um Finanzhilfen gestützt auf Art. 7 Abs. 1 KJFG, S. 2). In der angefochtenen Verfügung wurde erstmals darüber entschieden, ob er die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 KJFG erfüllt oder nicht.

8.6

8.6.1 In seiner Beschwerde schreibt der Beschwerdeführer, es gebe im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit grundlegende Unterschiede zwischen der Deutschschweiz und der Westschweiz. Dies liege insbesondere an unterschiedlichen Begriffsverständnissen und Arbeitsformen (S. 7). So werde in der Deutschschweiz der Begriff "Offene Kinder- und Jugendarbeit" verwendet, während in der französischsprachigen Schweiz

der Begriff der "soziokulturellen Animation" geläufiger sei (S. 7-8). Ausserdem sei in der Romandie die offene Kinder- und Jugendarbeit häufig kein eigenständiges Angebot, sondern die offenen Angebote für Kinder und Jugendliche seien in der Regel eingebettet in altersgruppenübergreifende Angebote, welche häufig von den sog. Centres de loisir angeboten würden (S. 8).

8.6.2 Die Vorinstanz legt hingegen in ihrer Vernehmlassung dar, die vom Beschwerdeführer beschriebenen Unterschiede offener Kinder- und Jugendarbeit in der Deutschschweiz und der Romandie vermöchten nicht zu rechtfertigen, vom Kriterium 'gesamtschweizerisch' abzusehen. Im Gegenteil bestünde der fachliche Mehrwert der Entwicklung der Kinder- und Jugendpolitik der Schweiz gemäss KJFG gerade in einer Verbindung dieser unterschiedlichen Konzepte (S. 4).

8.6.3 In seinem Motivationsschreiben vom 27. April 2016 für eine Leistungsvereinbarung 2017-2019 gemäss KJFG schrieb der Beschwerdeführer, die Erfahrungen aus den letzten Jahren hätten gezeigt, dass insbesondere in der Westschweiz die offene Kinder- und Jugendarbeit anders organisiert und eingebettet sei als in der Deutschschweiz. Diese Tatsache sowie knappe personelle Ressourcen auf Seiten des Beschwerdeführers hätten dazu geführt, dass es ihm noch nicht gelungen sei, sich als gesamtschweizerischer Dachverband der offenen Kinder- und Jugendarbeit vollständig zu etablieren (S. 2).

8.6.4 Der Beschwerdeführer räumt damit selbst ausdrücklich ein, dem Kriterium der gesamtschweizerischen Verbandstätigkeit noch nicht Genüge zu tun. Solange er jedoch die westschweizerischen Formen der offenen Kinder- und Jugendarbeit nicht in sich zu integrieren vermag, was die Ursache für die Nichterfüllung dieses Kriteriums ist, bleibt seine Tätigkeit auf das Gebiet ausserhalb der französischsprachigen Schweiz beschränkt und kann er sie nicht vertreten. Der Beschwerdeführer müsste ebenfalls Vertreter der französischen Sprachregion sein, um als "gesamtschweizerisch" im Sinne von Art. 7 Abs. 1 KJFG qualifiziert werden zu können. Aus der Erschwernis, dass es in der deutschen und der welschen Schweiz unterschiedliche Begriffsverständnisse und Arbeitsformen in der offenen Jugendarbeit gibt, kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten. Ausschlaggebend ist allein, ob eine gesamtschweizerische Tätigkeit vorliegt oder nicht.

8.7 Die Vorinstanz beanstandet ferner in ihrer Vernehmlassung, Aus- und Weiterbildungen fänden beinahe ausschliesslich in der Deutschschweiz statt. In den Fachgruppen des Beschwerdeführers fänden sich nur Vertreter und Vertreterinnen aus der Deutschschweiz (S. 4). Diese Beanstandungen, zu welchen sich der Beschwerdeführer nicht äussert, treffen ebenfalls zu, wie ein Blick auf seine Website <www.X._____.ch> unter den Links <Events > Tagungen, Aus- und Weiterbildungen> bzw. unter dem Link <Fachgruppen> (beide abgerufen am 10. Mai 2017) zeigt. Die Vorinstanz zieht damit zu Recht den Schluss, dass auch diesbezüglich eine gesamtschweizerische Aktivität verneint werden müsse (Vernehmlassung, S. 4).

8.8 Schliesslich ist das beschwerdeweise geäusserte Vorbringen des Beschwerdeführers, seine Tätigkeiten beträfen die gesamte Schweiz (S. 11), nicht näher substantiiert und würde ohnehin ins Leere zielen, da er – wie in den vorstehenden Erwägungen dargelegt – keine verbandliche Tätigkeit in der französischen Sprachregion nachweisen kann.

9.

Da bereits die Voraussetzung der Tätigkeit auf gesamtschweizerischer Ebene nicht erfüllt ist, sind die weiteren Voraussetzungen für die Zusprennung von Finanzhilfen des Bundes für die Betriebsstruktur und für regelmässige Aktivitäten gemäss Art. 7 Abs. 1 KJFG nicht mehr zu prüfen.

10.

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist daher abzuweisen.

11.

11.1 Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese werden auf Fr. 1'500.– festgelegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

11.2 Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

12.

Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Er ist somit endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Beschwerdebeilagen zurück)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. '_____'; Einschreiben; Vorakten zurück)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Hans Urech

Andrea Giorgia Röllin

Versand: 13. Juni 2017