



Abteilung II
B-2184/2017, B-2387/2017, B-2476/2017,
B-2603/2017

Urteil vom 7. Februar 2018

Besetzung

Richter Hans Urech (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani, Richter Ronald Flury,
Gerichtsschreiberin Andrea Giorgia Röllin.

Parteien

1. **Verein X.**_____,
2. **Verein Y.**_____,
3. **Federazione Z.**_____,
4. **Associazione ZZ.**_____,
Beschwerdeführende,

gegen

**Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau
und Mann EBG,**
Schwarztorstrasse 51, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Finanzhilfen nach Gleichstellungsgesetz;
Verfügung EBG vom 13. März 2017.

Sachverhalt:

A.

A.a Mit Schreiben vom 24. März 2016 informierte das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG; nachfolgend auch: Vorinstanz) die "A._____" des Vereins X._____, die Fachstelle "B._____" des Vereins Y._____, das "C._____" der Federazione Z._____, (im Folgenden: Z._____) und das "D._____" der Associazione ZZ._____ je für sich unter anderem darüber, dass die Beratungsstellen, die 2015 unterstützt worden seien, letztmalig für die Betriebsjahre 2017 und 2018 eine Finanzhilfe nach Art. 15 des Gleichstellungsgesetzes vom 24. März 1995 GIG; SR 151.1) erhalten könnten, sofern sie die jeweils geltenden Anforderungen vollständig erfüllten. Die Finanzhilfebeiträge für die letzten beiden Jahre würden reduziert. 2017 betrage der Plafonds 75 % des Finanzhilfebeitrags 2015 der jeweiligen Beratungsstelle. Als direkt Betroffene würden sie zu einer freiwilligen Informationsveranstaltung eingeladen, die am 4. April 2016 stattfinde.

A.b Am 25. Mai 2016 schrieb der Verein "E._____" (im Folgenden: "E._____") namens der Trägerschaft und der Beratungsstellen dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern EDI, mit der Änderung der Prioritätenordnung für die Vergabe von Finanzhilfen an Beratungsstellen nach Art. 15 GIG nicht einverstanden zu sein. Der Verein ersuche um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

A.c Das EDI antwortete dem Verein "E._____" am 6. Juni 2016 schriftlich, dass es dem Ersuchen um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung mangels eines aktuellen schutzwürdigen Interesses nicht nachkommen könne. Die von der Änderung der erwähnten Prioritätenordnung betroffenen Beratungsstellen würden die Möglichkeit haben, Verfügungen, die gestützt auf diese Prioritätenordnung an sie ergehen würden, direkt anzufechten.

A.d Am 8. Juni 2016 liess der Verein "E._____" namens der Trägerschaft und der Beratungsstellen den Mitgliedern des Bundesrats einen offenen Brief zukommen. Aus diesem geht unter anderem hervor, dass die Mitteilung, dass bereits ab 2017 die erste Kürzung um einen Viertel der Finanzhilfen erfolgen solle, zu einem Zeitpunkt erfolgt sei, da die meisten Kantone ihre Budgets für das Jahr 2017 bereits erstellt hätten. Die Mitteilung sei somit zu kurzfristig erfolgt. Sie lasse keinen Spielraum, um die nötigen Gespräche in den Kantonen zu führen. Der Antrag auf Änderung der

Etappierung der Kürzung sei abgewiesen worden. Somit müsse das Angebot der Beratungsstellen wahrscheinlich bereits im nächsten Jahr abgebaut werden.

B.

B.a Am 24. Januar 2017 stellte das "C. _____" ein Gesuch um Ausrichtung des Finanzhilfebeitrags nach GIG für das Beitragsjahr 2017 in der Höhe von Fr. 80'000.– (Gesuch Nr. 17-012).

B.b Gleichentags bat das "D. _____" um Ausrichtung des Finanzhilfebeitrags nach GIG für das Beitragsjahr 2017 in der Höhe von Fr. 100'000.– (Gesuch Nr. 17-013).

B.c Am 27. Januar 2017 ersuchte die "A. _____" um Ausrichtung des Finanzhilfebeitrags nach GIG für das Beitragsjahr 2017 in der Höhe von Fr. 140'250.– zusätzlich der Kürzung von 25 % im Betrag von Fr. 46'750.–. Sie sei mit dieser Kürzung nicht einverstanden (Gesuch Nr. _____).

B.d Gleichentags beantragte die Fachstelle "B. _____" der Y. _____ die Ausrichtung des Finanzhilfebeitrags nach GIG für das Beitragsjahr 2017 in der Höhe von Fr. 100'000.– (Gesuch Nr. _____).

C.

C.a Mit Verfügung vom 13. März 2017 entschied die Vorinstanz, dass die Y. _____ für den Betrieb der Fachstelle "B. _____" im Jahre 2017 einen Finanzhilfebeitrag von maximal Fr. 75'000.– erhalte.

Die Reduktion entspreche der neuen Prioritätenordnung des EDI vom 16. März 2016 für die Vergabe von Finanzhilfen an Beratungsstellen nach Art. 15 GIG (im Folgenden: Prioritätenordnung). Gemäss dieser Ordnung würden diese Finanzhilfen im 2017 degressiv gewährt. Für das Jahr 2017 sei die Höhe der Finanzhilfe auf 75 % des Finanzhilfebeitrags 2015 der jeweiligen Beratungsstelle plafoniert (Ziff. 4 der Prioritätenordnung). Mit Verfügung vom 16. März 2015 (Gesuch _____) sei die Finanzhilfe 2015 auf maximal Fr. 100'000.– festgesetzt worden. Für 2017 betrage sie folglich maximal Fr. 75'000.–.

C.b Mit Verfügung vom 13. März 2017 teilte die Vorinstanz der X. _____ mit, dass sie zum Betrieb der "A. _____" im Jahre 2017 einen Finanzhilfebeitrag von maximal Fr. 140'250.– erhalte.

Die Vorinstanz begründete dies im Wesentlichen gleich wie in Sachverhalt Bst. C.a hiervor. Mit Verfügung vom 16. März 2015 (Gesuch _____) sei die Finanzhilfe 2015 auf maximal Fr. 187'000.– festgesetzt worden. Für 2017 betrage die Finanzhilfe 75 % hiervon, folglich maximal Fr. 140'250.–.

C.c Mit Verfügung vom 20. März 2017 entschied die Vorinstanz, dass die "Associazione ZZ. _____" zum Betrieb des "D. _____" für das Jahr 2017 einen Finanzhilfebeitrag von maximal Fr. 75'000.– erhalte.

Die Vorinstanz führte zur Begründung im Wesentlichen dasselbe wie in Sachverhalt Bst. C.a vorstehend an. Mit Verfügung vom 16. März 2015 (Gesuch _____) sei die Finanzhilfe 2015 auf maximal Fr. 100'000.– festgesetzt worden. Für 2017 betrage die Finanzhilfe 75 % hiervon, folglich maximal Fr. 75'000.–.

C.d Mit Verfügung vom 20. März 2017 entschied die Vorinstanz, dass die Z. _____ zum Betrieb des "C. _____" für das Jahr 2017 einen Finanzhilfebeitrag von maximal Fr. 60'000.– erhalte.

Die Vorinstanz begründete dies im Wesentlichen wie in Sachverhalt Bst. C.a hiervor. Mit Verfügung vom 16. März 2015 (Gesuch _____) sei die Finanzhilfe 2015 auf maximal Fr. 80'000.– festgesetzt worden. Für 2017 betrage die Finanzhilfe 75 % hiervon, folglich maximal Fr. 60'000.–.

D.

D.a Am 13. April 2017 hat die X. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin 1) vor dem Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung vom 13. März 2017 erhoben, mit folgenden Anträgen:

1. Die angefochtene Verfügung sei abzuändern und es sei dem Beschwerdeführer der Beitrag für 2017 von (maximal) Fr. 187'000.– auszurichten.
2. Es sei festzustellen, dass die Prioritätenordnung vom 16. März 2016 Bundesrecht verletzt.
3. Es seien die vorliegende Beschwerde und die eingehenden Beschwerden des Vereins Y. _____, der Z. _____ und der Associazione ZZ. _____ zu vereinen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz. Es sei zumindest auf Kosten zulasten der Beschwerdeführerin zu verzichten.

Sie habe seit 2012 jährlich den Betrag von Fr. 187'000.– nach sorgfältiger Prüfung durch die Vorinstanz ausbezahlt erhalten. Die Prioritätenordnung biete weder eine genügende gesetzliche Grundlage noch eine hinreichende Begründung für die degressive Gewährung der Finanzhilfen. Der

Entscheid, Finanzhilfen nach Art. 15 GIG degressiv auszurichten, überschreite klar die Kompetenz, die der Vorinstanz durch die Verordnung über Finanzhilfen nach Gleichstellungsgesetz eingeräumt worden sei. Die Vorinstanz überschreite ihr Ermessen in qualifizierter Weise, wenn sie die Finanzhilfen für Einzelpersonen degressiv gestalte mit dem Ziel, diese ganz einzustellen, und stattdessen die freiwerdenden Finanzhilfen für Förderprogramme bereitstelle. Ein Entscheid von dieser Tragweite müsse vom Gesetzgeber getroffen werden. Es gehe nicht an, dass ein Departement im Rahmen einer verwaltungsinternen Verordnung einen Entscheid mit solcher Tragweite fälle. Neben einer fehlenden gesetzlichen Grundlage für die stufenweise Aufhebung der Beiträge nach Art. 15 GIG liege die degressive Ausrichtung der Finanzhilfen, die in zwei Jahren zur Einstellung jeglicher Finanzhilfen führe, auch nicht im öffentlichen Interesse. Die degressive Reduktion der Finanzhilfen treffe überwiegend und vor allem Frauen. Die bereits vorhandene Schere zwischen den Geschlechtern werde damit noch um ein diskriminierendes Element zulasten der Frau angereichert.

D.b Am 25. April 2017 hat die Y._____ (im Folgenden: Beschwerdeführerin 2) gegen die Verfügung vom 13. März 2017 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht erhoben, mit folgenden Anträgen:

1. Die angefochtene Verfügung sei abzuändern bzw. um den fehlenden Betrag von maximal Fr. 25'000.– zu ergänzen und es sei der Beschwerdeführerin der Beitrag für 2017 von (maximal) Fr. 100'000.– auszurichten.
2. Eventualiter sei ihre Fachstelle "B._____" mit einem angemessenen Betrag nach pflichtgemäßem Ermessen gemäss Art. 15 GIG zu subventionieren.
3. Es sei festzustellen, dass die Prioritätenordnung vom 16. März 2016 Bundesrecht verletzt.
4. Es seien die vorliegende Beschwerde und die eingegangenen Beschwerden des Vereins X._____, der Z._____ und der Associazione ZZ._____ zu vereinen.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz.
6. Antrag auf unentgeltliche Rechtspflege: Es sei auf Kosten zulasten der Beschwerdeführerin zu verzichten. Sie führe als gemeinnütziger Verein und non-profit-Organisation verschiedene Beratungsfachstellen. Da die Kürzung bzw. Streichung der angefochtenen Subventionen einen wesentlichen Teil der Einnahmen ausmachen und der Verein über ein sehr begrenztes Kapital verfügt, sei der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Rechtspflege gemäss Art. 65 VwVG zu gewähren.

Sie bringt zur Begründung im Wesentlichen dasselbe wie die Beschwerdeführerin 1 (Sachverhalt Bst. D.a vorstehend) vor. Einzig der seit 2012 jährlich erhaltene Beitrag weicht ab: er wird hier mit Fr. 100'000.– angegeben.

D.c Am 27. April 2017 hat die "Associazione ZZ. _____" (im Folgenden: Beschwerdeführerin 4) gegen die Verfügung vom 20. März 2017 vor dem Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben. Da sich die vom Verein X. _____ und von der Z. _____ vorgelegten Beschwerden auf denselben Inhalt bezögen, werde beantragt, die Beschwerden gemeinsam zu prüfen und die Beschwerdeverfahren zu vereinigen. Weiter ersucht die Beschwerdeführerin 4 um Aufhebung des angefochtenen Entscheids und um Gewährung der beantragten Finanzierung für das Jahr 2017 von Fr. 100'000.–. Es sei festzustellen, dass die Prioritätenordnung vom 16. März 2016 gegen Bundesrecht verstosse. Da es sich bei der Beschwerdeführerin um einen gemeinnützigen Verein handle, werde darum gebeten, reduzierte Gebühren und Verfahrenskosten aufzuerlegen.

Da die Prioritätenordnung gegen das Bundesrecht verstosse, sei sie keine geeignete Rechtsgrundlage für den schrittweisen Abbau der Mittel für Beratungsstellen. Die Vorinstanz habe ihr Ermessen missbraucht, als sie beschlossen habe, die Finanzhilfe für Einzelpersonen schrittweise zu kürzen. Die schrittweise Abschaffung der Finanzhilfe sei nicht von öffentlichem Interesse. Die Themen Förderung der beruflichen Neuorientierung und Berufsausbildung, Beibehaltung der Arbeit für ältere Arbeitnehmerinnen, Massnahmen zur beruflichen Umschulung und zur Aufrechterhaltung niedriger Arbeitslosigkeit und Steigerung der Arbeitsmarktintegration für Migrantinnen würden im Rahmen der von den Beratungsstellen geförderten Einzelberatungen behandelt, so dass die Kürzung der finanziellen Unterstützung zugunsten der Durchführung der Initiative für Fachkräfte keinen Sinn mache. Es würden nur die Adressaten der Finanzhilfen wechseln. Auch wegen der doppelten Diskriminierung und einer klaren Verletzung von Art. 8 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und Art. 2 Bst. d des Übereinkommens vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW; SR 0.108) müsse die angefochtene Entscheidung für nichtig erklärt werden.

D.d Gegen die Verfügung vom 20. März 2017 hat die Z. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin 3) am 28. April 2017 vor dem Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben. Da sich die vom Verein Y. _____, Verein X. _____ und von der "Associazione ZZ. _____" vorgelegten Beschwerden auf denselben Inhalt bezögen, werde beantragt, die Beschwerden gemeinsam zu prüfen und die Beschwerdeverfahren zu vereinigen. Die Beschwerdeführerin 3 begehrt weiter die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Gewährung der beantragten Finanzierung für das

Jahr 2017 von Fr. 80'000.–. Es sei festzustellen, dass die Prioritätenordnung vom 16. März 2016 gegen Bundesrecht verstosse. Als gemeinnützige Vereinigung bitte sie um Befreiung von Gebühren und Auslagen für dieses Beschwerdeverfahren.

Die Beschwerdeführerin 3 trägt zur Begründung im Wesentlichen dasselbe wie die Beschwerdeführerin 4 (Sachverhalt Best. D.c vorstehend) vor.

E.

E.a Mit Schreiben vom 5. Mai 2017 hat die Vorinstanz mitgeteilt, mit der Zusammenlegung der drei Beschwerden B-2476/2017 (Z. _____ gegen EBG), B-2387/2017 (Verein Y. _____ gegen EBG) und B-2184/2017 (Verein X. _____ gegen EBG) einverstanden zu sein.

E.b Mit Zwischenverfügung vom 1. Juni 2017 hat das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeverfahren B-2184/2017, B-2387/2017, B-2476/2017 und B-2603/2017 (Associazione ZZ. _____ gegen EBG) vereinigt. Das Verfahren werde unter der Geschäftsnummer B-2184/2017 weitergeführt.

F.

In ihrer Vernehmlassung vom 18. Juli 2017 beantragt die Vorinstanz die vollumfängliche Abweisung aller Beschwerden unter Kostenfolge, soweit darauf einzutreten sei. Die Vorinstanz führt zur Begründung im Wesentlichen an, dass der Bundesrat die Anweisung erteilt habe, die Subventionierung nach Art. 15 GIG ab 2017 degressiv auszugestalten. Durch den Abbau der Finanzhilfen nach Art. 15 GIG setze das EDI diese Bestimmung keineswegs ausser Kraft. Es sei eine Übergangsregelung geschaffen worden, um den Beschwerdeführerinnen genügend Zeit einzuräumen, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen und allenfalls neue Finanzierungsquellen zu erschliessen. Gemäss dieser Übergangsregelung würden die Finanzhilfen im Jahre 2017 auf 75 % des Finanzhilfebeitrags 2015 plafoziert. Die Anordnung liege im öffentlichen Interesse, denn dieses habe sich in diesem Zusammenhang seit der Einführung des Gleichstellungsgesetzes aufgrund gesellschaftlicher, technischer und anderer Entwicklungen gewandelt. Insofern könne von einer Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips keine Rede sein. Finanzhilfen nach Art. 15 GIG seien Ermessensfinanzhilfen, die in einer Kann-Bestimmung verankert seien. Somit seien auch die Vorwürfe der Ermessensüberschreitung vollumfänglich abzuweisen. Dasselbe gelte für den Vorwurf des Ermessensmissbrauchs.

Dem Ermessensentscheid der Vorinstanz lägen zahlreiche sachliche Erwägungen zu Grunde, aus denen keinerlei Willkür erkannt werden könne. Durch den Entscheid der Vorinstanz werde den ratsuchenden Frauen in den Kantonen der Beschwerdeführerinnen weder verwehrt noch verunmöglicht, eine Fachberatung in Anspruch zu nehmen, da entsprechende Fachberatungsangebote bereits vorhanden seien. Auch könne im Entscheid der Vorinstanz keineswegs eine Umkehr der Ziele des Gleichstellungsgesetzes erblickt werden.

G.

G.a In ihrer Replik vom 11. September 2017 hält die Beschwerdeführerin 2 an ihren Rechtsbegehren und ihrer Begründung fest.

G.b In ihrer Replik vom 13. September 2017 bringt die Beschwerdeführerin 1 in Ergänzung zu ihrer Beschwerde vor, die Vorinstanz begründe die degressive Gestaltung der Finanzhilfen mit der Doppelspurigkeit. Wenn schon hätte die Vorinstanz vor Erlass der Prioritätenordnung prüfen müssen, ob tatsächlich eine Doppelspurigkeit vorliege. Alles andere wecke den Anschein, als ob die Vorinstanz die Finanzhilfen degressiv gestaltet habe, um die frei werdenden Gelder bei der Fachkräfteinitiative einzusetzen. An den Rechtsbegehren werde festgehalten.

G.c In ihrer Replik vom 13. September 2017 bekräftigt die Beschwerdeführerin 3 ihr Rechtsbegehren. Ergänzend bringt sie vor, dass es vielleicht angemessener gewesen wäre, sowohl die Finanzierungen nach Art. 14 GIG als auch jene nach Art. 15 GIG proportional zu verkleinern, wenn dies für eine Budgetkürzung wirklich notwendig gewesen wäre.

G.d In ihrer Replik vom 13. September 2017 hält die Beschwerdeführerin 4 ebenfalls an ihren Rechtsbegehren fest. Ergänzend wirft sie dasselbe wie die Beschwerdeführerin 3 (Sachverhalt Bst. G.c hiervor) ein.

H.

H.a Die Vorinstanz wendet in ihrer Duplik vom 10. Oktober 2017 dagegen ein, die Aufgabe, Berufs- und Laufbahnberatungen anzubieten, falle eindeutig in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Somit sei von bundesrechtlichen Finanzhilfen abzusehen. Angesichts dessen sei es vorliegend nicht von Belang, ob zurzeit effektiv Doppelspurigkeiten im entsprechenden Beratungsangebot vorhanden seien. Mit dem Erlass der Prioritätenordnung sei im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips eine Übergangs-

regelung geschaffen worden, die im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben eine rechtzeitige und zielführende Anpassung an die neuen Gegebenheiten ermögliche. Es werde die vollumfängliche Abweisung aller Beschwerden beantragt.

H.b Diese Duplik ist den Beschwerdeführenden mit Verfügung vom 19. Oktober 2017 zur Kenntnis gebracht worden.

I.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien sowie die eingereichten Unterlagen wird – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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 Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern wie im vorliegenden Fall keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehören nach Art. 15 GIG und 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 EBG betreffend die finanzielle Unterstützung von privaten Beratungsstellen, die diese Gleichstellung fördern.

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

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

1.4 Auf die im Übrigen form- und fristgerecht (Art. 50 und Art. 52 VwVG) eingereichten Beschwerden ist daher, nachdem auch die verlangten Kostenvorschüsse rechtzeitig geleistet wurden, grundsätzlich einzutreten.

2.

2.1 Der mit der angefochtenen Verfügung umschriebene Anfechtungsgegenstand bildet den Ausgangspunkt, den Rahmen und die Begrenzung des Streitgegenstandes des Verfahrens. Über diejenigen Punkte, welche von der Vorinstanz nicht verfügungsweise entschieden wurden, kann das Bundesverwaltungsgericht daher grundsätzlich nicht urteilen (vgl. BGE 131 V 164 E. 2.1 mit Hinweisen).

2.2 Mit den angefochtenen Entscheiden verfügte die Vorinstanz ausschliesslich über die von den Beschwerdeführenden beantragten Finanzhilfen im Sinne von Art. 15 GIG für das Jahr 2017. Soweit die Beschwerdeführenden um Ausrichtung der Finanzhilfen über das Jahr 2017 hinaus ersuchen, ist damit mangels eines vorinstanzlichen Entscheids auf die vorliegend zu beurteilenden Beschwerden nicht einzutreten (vgl. etwa BGE 132 V 74 E. 1.1 mit Hinweis).

3.

3.1 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).

3.2 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 (BBI 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 des BVGer B-1773/2012 vom 18. Dezember 2014 E. 2.3 mit Hinweis).

4.

4.1 Das Subventionsgesetz vom 8. Oktober 1990 (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, Rz. 79 mit Hinweisen). Der Subventionsbegriff findet im ganzen Bereich des Bundesrechts Anwendung.

4.2 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. Finanzhilfen sind Teil der Leistungsverwaltung, bei welcher der Staat leistet, ohne dass der Subventionsempfänger aufgrund eines Rechtssatzes zu einer Verhaltensweise verpflichtet wäre (vgl. FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, 1. Aufl. 2006, S. 24 ff., insbesondere S. 25-26 und 32 mit Hinweisen).

4.3

4.3.1 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 gesetzessanwendenden Behörde läge, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht (BGE 138 II 191 E. 4.2.4 und 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 (Urteil des BVGer B-4572/2012 vom 17. März 2015 E. 3.3; vgl. BARBARA SCHAERER, Subventionen des Bundes, 1. Aufl. 1992, S. 173 ff. und 201-202, sowie FABIAN MÖLLER, a.a.O., S. 43-44).

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

4.4 Zur Umsetzung dieser Bestimmung können je nachdem Prioritätenordnungen aufgestellt werden.

4.4.1 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

den 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. BBI 1986 I 406).

4.4.2 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).

4.5 Die rechtliche Natur der in casu strittigen Finanzhilfen stellt sich wie folgt dar:

4.5.1 Der Bund kann laut Art. 15 GIG 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). Bedingungen, unter denen solche Leistungen zu gewähren sind, werden nicht umschrieben. Bei diesen 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 (vgl. E. 4.3.1 hiervor). Daher kann eine Beratungsstelle, wenn sie einmal mit Finanzhilfen unterstützt wurde, nicht davon ausgehen, dass sie automatisch wiederkehrende Beiträge erhält (Urteil des BVGer B-1773/2012 vom 18. Dezember 2014 E. 3.6.1; PATRICIA SCHULZ, in: Kaufmann/Steiger-

Sackmann [Hrsg.], Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, 2. Aufl. 2009, Rz. 23 zu Art. 15 GIG).

4.5.2 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 (Urteil des BVGer B-2221/2016 vom 1. November 2017 E. 3.3 mit Hinweisen; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 409). Dies gilt auch dann, wenn der Vorinstanz im Vergleich zum Vorjahr nur beschränkte Mittel zur Verfügung stehen.

5.

5.1 Vorliegend stellt sich namentlich die Frage, welche Auswirkungen die Lage der Bundesfinanzen auf die Subventionspraxis der zuständigen Behörde haben kann, wenn kein Anspruch auf Bundesbeiträge besteht.

5.2 Die Bundesversammlung beschliesst die Ausgaben des Bundes, setzt den Voranschlag fest und nimmt die Staatsrechnung ab (Art. 167 BV). Dem Budget kommt aber nicht rechtssetzender Charakter zu (BGE 110 Ib 148 E. 2c mit Hinweis). Der Voranschlag selber kann somit nicht als gesetzliche Grundlage für die Aufhebung einer gesetzlich vorgesehenen Verpflichtung des Bundes dienen (WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts. Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band II, 1. Aufl. 2014, Rz. 1521). Bei den Ermessenssubventionen nach Art. 15 GIG besteht freilich keine gesetzliche Verpflichtung des Bundes (vgl. E. 4.5.1 hiervoor). Demnach kann der Voranschlag insbesondere Grundlage für die Plafonierung von Ermessenssubventionen gemäss Art. 15 GIG auf 75 % eines bestimmten früheren Beitragsjahres sein.

5.3 Im vorliegenden Fall stellt sich die Grundlage für die Plafonierung der Finanzbeiträge auf 75 % des Beitragsjahres 2015 folgendermassen dar:

5.3.1 Im Schlussbericht "Erhebung zur Gesetzgebung in der Schweiz zur Beratung von Erwachsenen im Bereich (Wieder-)Einstieg ins Erwerbsleben und berufliche Neuorientierung / Laufbahnplanung" vom 2. Dezember 2011 (unter: <www.ebg.admin.ch> > Dokumentation > Publikationen > Publikationen zu Gleichstellung im Erwerbsleben > Publikationen und Newsletter Finanzhilfen, abgerufen am 7. Dezember 2017), der von Susanne Stern und Judith Trageser erstellt und von der Vorinstanz herausgegeben worden war, wird festgehalten, dass die von ihr mitfinanzierten Beratungsangebote nach Art. 15 GIG eindeutig Doppelspurigkeiten mit den Angeboten von kantonalen Berufs- und Laufbahnberatungsstellen sowie von Arbeitsämtern und regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) aufwiesen (S. 45 und 41).

5.3.2 In ihrem Bericht über die Wirksamkeit des Finanzmanagements des EBG (Examen de l'efficacité de la gestion financière, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes) vom 5. Dezember 2014 (unter: <<https://www.efk.admin.ch>> > Publikationen > Allgemeine Verwaltung, abgerufen am 6. Dezember 2017; S. 15) vertrat die Eidgenössische Finanzkontrolle die Auffassung, dass das EBG die Sachdienlichkeit der Subventionierung der Beratungsdienste zu überprüfen habe.

5.3.3 Im Rahmen der Überprüfung der Subventionen des EDI wurde gemäss dem Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zur Staatsrechnung 2015, Band 3, Zusatzerläuterungen und Statistik (unter: <<https://www.efv.admin.ch>> > Finanzberichte > Finanzberichte > Staatsrechnung, abgerufen am 6. Dezember 2017), ebenfalls festgestellt, dass im Bereich der Subventionen für die Beratungsstellen Doppelspurigkeiten bestünden, da die Kantone in der Berufs- und Laufbahnberatung ebensolche Leistungen anböten (S. 58). Die Subventionierung wird deshalb laut dem Bericht unter anderem so angepasst, dass die Finanzhilfen nach Art. 15 GIG an private Institutionen für individuelle Beratungsleistungen ab 2017 degressiv ausgestaltet werden sollen (S. 58-59). Die frei werdenden Mittel würden für Förderprogramme nach Art. 14 GIG eingesetzt und auf die Ziele der Fachkräfteinitiative ausgerichtet (S. 59).

5.3.4 Am 16. März 2016 erliess das EDI gestützt auf Art. 13 Abs. 2 SuG eine "Prioritätenordnung für die Vergabe von Finanzhilfen an Beratungsstellen nach Art. 15 des Gleichstellungsgesetzes (GIG)", geltend vom 1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2020 (Prioritätenordnung; unter: <<https://www.ebg.admin.ch>> > Dienstleistungen > Finanzhilfen > Finanzhilfen für Beratungsstellen, abgerufen am 6. Dezember 2017). Ziff. 4 dieser

Prioritätenordnung enthält eine Übergangsregelung für die nach Art. 15 GIG unterstützten Beratungsstellen:

"Die Beratungsstellen, die 2015 unterstützt wurden, können letztmalig für die Betriebsjahre 2017 und 2018 eine Finanzhilfe nach Art. 15 erhalten. Eine solche Finanzhilfe wird nur gewährt, wenn die Beratungsstelle die jeweils geltenden Anforderungen vollständig erfüllt. Für das Jahr 2017 ist die Höhe der Finanzhilfe auf 75 % des Finanzhilfebeitrags 2015 der jeweiligen Beratungsstelle plafoniert. [...]"

5.3.5 In ihrem "Merkblatt zur Finanzhilfevergabe nach Art. 15 GIG, Übergangsphase gemäss Prioritätenordnung vom 16. März 2016 für die Vergabe von Finanzhilfen an Beratungsstellen nach Art. 15 des Gleichstellungsgesetzes (GIG)" (Version vom 1. Mai 2016, gültig ab 1. Januar 2017) legt die Vorinstanz fest, dass Beratungsstellen, die 2015 unterstützt wurden, gemäss der Prioritätenordnung letztmalig für die Betriebsjahre 2017 und 2018 eine Finanzhilfe nach Art. 15 GIG erhalten können, sofern sie die im vorliegenden Merkblatt aufgelisteten formalen und qualitativen Anforderungen und die in den Verfügungen genannten Auflagen und Bedingungen vollständig erfüllen. Für 2017 ist die Höhe der Finanzhilfe auf 75 % des 2015 gesprochenen Finanzhilfebeitrags an die betreffende Beratungsstelle plafoniert (S. 3).

5.3.6 Im Voranschlag 2017 der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2A, mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2018-2020 der Verwaltungseinheiten B+G, EDA, EDI, EJPD, VBS (unter: <<https://www.efv.admin.ch>> Finanzberichte > Finanzberichte > Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan, abgerufen am 6. Dezember 2017) wird auf S. 111 unter "A231.0160 Massnahmen Gleichstellung Frau/Mann" festgehalten, dass für den Zeitraum 2017 bis 2020 eine Neuausrichtung der Finanzhilfen zugunsten der Fachkräfteinitiative (FKI) beschlossen worden sei. Ab Januar 2017 würden die Gelder zum einen vergeben, um Dienstleistungen und Produkte zu entwickeln, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie förderten oder die Lohngleichheit in Unternehmen verwirklichten. Zum anderen gingen die Gelder an Projekte, welche die Arbeit von Frauen in Berufen mit Fachkräftemangel förderten, zum Beispiel in Informatik, Naturwissenschaft oder Technik. Die Rechtsgrundlagen seien Art. 14 und 15 GIG.

5.4 Die auf diese Weise vom EDI und der Vorinstanz festgelegte Plafonierung, Degression bzw. Kürzung der Finanzhilfen nach Art. 15 GIG zwecks Verlagerung der betreffenden Gelder auf die Förderprogramme liegt im Ermessen der Verwaltungsbehörden (vgl. E. 4.5.1 hiervor). Die Umsetzung dieser Verlagerung mittels einer Prioritätsordnung, einer linearen Kürzung,

welche auf der Bemessungsgrundlage der im Jahre 2015 zugesprochenen Beiträge beruht, und einer linearen Abstufung bzw. Etappierung pro Jahr, die angesichts ihrer rein mathematischen Berechnungsweise objektiv als angemessen erscheint, ist rechtsgleich und willkürfrei erfolgt. Ein Anlass zur Beanstandung besteht diesbezüglich nicht.

5.5 Beim Entscheid, die Finanzhilfen gemäss Art. 15 GIG im Jahre 2017 auf 75 % des Finanzhilfebeitrags des Jahres 2015 zu plafonieren, handelt es sich somit um einen politischen Entscheid des Bundesparlaments – des Gesetzgebers – und der Bundesverwaltung. Er ist die Grundlage der angefochtenen Verfügungen. Ein Rechtsanspruch der Beschwerdeführenden auf die Finanzbeiträge ist nicht gegeben. Das vorgetragene Anliegen zu behandeln ist demzufolge nicht Sache der Rechtsprechung, sondern des Gesetzgebers. Der Richter darf sich nicht dessen Funktion anmassen.

6.

Im Ergebnis stellt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die von den Beschwerdeführenden angefochtenen Verfügungen nicht bundesrechtswidrig sind und der Vorinstanz weder ein Ermessensmissbrauch noch eine Ermessensüberschreitung vorgeworfen werden kann. Aus diesem Grund sind die vier Beschwerden der Beschwerdeführenden abzuweisen.

7.

Dass das GIG die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und/oder das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW, SR 0.108) verletzt, wird weder von den Beschwerdeführenden gerügt noch bestehen Anhaltspunkte dafür. Die Anwendung des GIG durch die Vorinstanz ist wie in E. 6 vorstehend erwähnt weder bundesrechtswidrig noch ist ihr ein Ermessensmissbrauch oder eine Ermessensüberschreitung vorzuwerfen. Was die verschiedenen Rügen der Beschwerdeführenden anbelangt, welche im Vorgehen der Behörden eine weitere Diskriminierung der Frauen sehen, handelt es sich daher um Vorbringen, mit denen sich nicht das Gericht, sondern die Politik und die Gesellschaft auseinandersetzen muss.

8.

Die von den Beschwerdeführenden formulierte Aufforderung, allenfalls den in der angefochtenen Verfügung angewandten Art. 15 GIG zu ändern, damit die Plafonierung auf 75 % der im Jahre 2015 ausgerichteten Finanzhilfen unmittelbar aus dieser Gesetzesbestimmung hervorgeht, ist an den Gesetzgeber gerichtet. Die Beschwerdeführenden wünschen sich mit Blick

auf die weitere Ausrichtung der Finanzhilfen im Sinne von Art. 15 GIG wohl eine aktivere Rolle des Parlaments (vgl. dazu die Interpellation 16.3588 der Nationalrätin Regula Rytz "Verdrängt die Arbeitsmarktpolitik die Gleichstellungspolitik?").

9.

9.1 Bei diesem Verfahrensausgang haben die 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]). Sie werden unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache im vorliegenden Verfahren auf insgesamt Fr. 3'000.– festgesetzt (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG sowie Art. 1, 2 und 4 VGKE) und proportional zum jeweils umstrittenen Finanzhilfebeitrag zu Fr. 1'300.– dem Beschwerdeführer 1, zu je Fr. 600.– den Beschwerdeführerinnen 2 und 4 sowie zu Fr. 500.– der Beschwerdeführerin 3 auferlegt. Die von den Beschwerdeführenden je in gleicher Höhe einbezahlten Kostenvorschussanteile sind zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

Soweit die Beschwerdeführenden unentgeltliche Rechtspflege beantragen, ist darauf hinzuweisen, dass sie als juristische Personen im vorliegenden Fall über keinen bundesrechtlichen Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung verfügen (vgl. BGE 131 II 306 E. 5.2.1-2; WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Rz. 7 zu Art. 65 VwVG).

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

10.

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]). Es ist somit endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 3'000.– werden in Höhe von Fr. 1'300.– dem Beschwerdeführer 1, in Höhe von je Fr. 600.– den Beschwerdeführerinnen 2 und 4 sowie in Höhe von Fr. 500.– der Beschwerdeführerin 3 auferlegt. Die von den Beschwerdeführenden je in gleicher Höhe einbezahlten Kostenvorschussanteile werden zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Einschreiben; Beilagen: jeweilige Beschwerdebeilagen zurück)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. _____; _____; _____; _____; Einschreiben; Beilagen: Vorakten zurück)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Hans Urech

Andrea Giorgia Röllin

Versand: 14. Februar 2018