



## **Urteil vom 17. Oktober 2019**

---

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),  
Richter Christoph Bandli, Richterin Kathrin Dietrich,  
Gerichtsschreiber Marcel Zaugg.

---

Parteien

**X.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch MLaw Thomas Gysi,  
Rosat Rechtsanwälte AG,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesamt für Sport BASPO,**  
Jugend- und Erwachsenensport,  
Hauptstrasse 247-253,  
2532 Magglingen/Macolin,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Verfügung betreffend J+S-Angebot Nr. (...).

**Sachverhalt:****A.**

X.\_\_\_\_\_, welcher bis Februar 2017 noch unter dem Namen Y.\_\_\_\_\_ auftrat, nimmt am Programm Jugend und Sport (J+S) teil. Am 1. November 2017 informierte das Sportamt des Kantons (...) das Bundesamt für Sport (BASPO) über allfällige Unregelmässigkeiten in Bezug auf die Anwesenheitslisten im J+S-Angebot Nr. (...) (Laufzeit: 24. April 2017 bis 24. September 2017) des X.\_\_\_\_\_. Gestützt darauf unterzog das BASPO das erwähnte J+S-Angebot einer vertieften Kontrolle.

**B.**

Mit Schreiben vom 15. November 2017 teilte das BASPO X.\_\_\_\_\_ mit, dass anlässlich der Überprüfung des J+S-Angebots Nr. (...) Unregelmässigkeiten festgestellt worden seien. Nebst konkreter Leiter- und Teilnehmerüberschneidungen warf das BASPO X.\_\_\_\_\_ eine unzulässige Unterteilung von Gruppen in dem Sinn vor, dass mehrere einzeln angemeldete Kurse aus den gleichen Teilnehmern bestehen würden, die direkt aneinander anschliessend Aktivitäten durchgeführt hätten. Es forderte X.\_\_\_\_\_ auf, hierzu Stellung zu nehmen.

**C.**

In seiner Stellungnahme vom 30. November 2017 anerkannte X.\_\_\_\_\_ die vorgehaltenen Unregelmässigkeiten und legte die Gründe hierfür dar. Zudem schlug er zur Klärung des Sachverhalts eine Besprechung vor.

**D.**

Durch zwei unangemeldete Kontrollbesuche am 31. Januar 2018 und 14. Februar 2018 stellte das BASPO fest, dass eine grosse Anzahl von angemeldeten Kursen nicht durchgeführt worden war. Auf Nachfrage teilte X.\_\_\_\_\_ mit, es handle sich hierbei um Reservekurse.

**E.**

Am 28. Februar 2018 fand eine Besprechung zwischen dem BASPO, dem Sportamt des Kantons (...) und X.\_\_\_\_\_ statt. Dabei wurden Fragen zum J+S-Angebot Nr. (...) und generell zur Angebotsadministration besprochen sowie Massnahmen zur zukünftigen Vermeidung von Unregelmässigkeiten geprüft.

**F.**

Das BASPO liess X.\_\_\_\_\_ daraufhin am 3. April 2018 einen Verfügungs-

entwurf zur Stellungnahme zukommen. Dieser sah vor, für das J+S-Angebot Nr. (...) keine Beiträge auszurichten, X.\_\_\_\_\_ zu verwarnen und ihm gewisse Auflagen zu erteilen. X.\_\_\_\_\_ nahm hierzu mit Eingabe vom 30. Mai 2018 Stellung und beantragte die Auszahlung der Beiträge und den Verzicht auf eine Verwarnung.

### **G.**

Zur Klärung weiterer Fragen fand am 4. Juli 2018 erneut eine Besprechung zwischen dem BASPO und X.\_\_\_\_\_ statt. Nach Einreichung zusätzlicher Unterlagen und Bereinigung des Besprechungsprotokolls nahm X.\_\_\_\_\_ am 23. August 2018 nochmals ergänzend Stellung.

### **H.**

Am 2. November 2018 verfügte das BASPO Folgendes:

- "1. Für das J+S-Angebot Nr. (...) werden Beiträge im Umfang von CHF 15'259 (50% von CHF 30'518) ausgerichtet.*
- 2. X.\_\_\_\_\_ wird als J+S-Organisatorin verwarnt. Sie hat für die künftigen J+S-Angebote folgende Auflagen zu erfüllen:*
  - a. Die minimale Grösse der beständigen Gruppe beträgt in allen Kursen 6 Teilnehmende.*
  - b. Es dürfen ausschliesslich Kurse angemeldet werden, bei denen im Zeitpunkt der Anmeldung sämtliche Teilnehmende individualisierbar sind (keine Reservekurse).*
  - c. Es dürfen in einem Angebot und Zeitraum insgesamt maximal 60 Kurse angemeldet und durchgeführt werden.*
  - d. Die Anwesenheitskontrolle jedes einzelnen Kurses ist jeweils per Monatsende in die SPORTdb zu übertragen. Dem BASPO und dem kantonalen Sportamt ist die Nachführung per E-Mail anzuzeigen. Danach dürfen keine Änderungen mehr in die SPORTdb eingetragen werden.*
- 3. Es werden Verfahrenskosten in der Höhe von CHF 2'500. – erhoben.*
- 4. Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet."*

Zur Begründung führte das BASPO zusammengefasst aus, X.\_\_\_\_\_ habe falsche Angaben gemacht (Überschneidungen von Leitenden und Teilnehmenden), gegen das Verbot der künstlichen Aufteilung zusammengehörender Gruppen verstossen und im Auftrag von Swiss Tennis durch-

geführte Fördertrainings abgerechnet, für welche das BASPO Swiss Tennis bereits pauschal entschädigt habe. Dadurch seien massiv zu hohe Beiträge beantragt worden. Da es nicht möglich sei, die korrekte Höhe der Beiträge zu ermitteln, erscheine ein Pauschalabzug von 50% angemessen. X.\_\_\_\_\_ habe bereits wiederholt J+S-Vorschriften verletzt, weshalb ein schwerwiegender Verstoss vorliege und X.\_\_\_\_\_ von der weiteren Teilnahme an J+S ausgeschlossen werden könnte. Im Sinne der Verhältnismässigkeit ordne das BASPO jedoch an Stelle eines Ausschlusses verschiedene Auflagen an.

**I.**

X.\_\_\_\_\_ stellte daraufhin am 19. November 2018 ein Gesuch um Wiedererwägung und ersuchte das BASPO, die in Ziff. 2.a. und 2.c. des Dispositivs verfügten Auflagen ersatzlos zu streichen. Am 20. November 2018 teilte das BASPO X.\_\_\_\_\_ mit, dass es keine Veranlassung sehe, auf ihre Verfügung vom 2. November 2018 zurückzukommen.

**J.**

Mit Eingabe vom 4. Dezember 2018 lässt X.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) gegen die Verfügung des BASPO (nachfolgend: Vorinstanz) vom 2. November 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erheben. Er beantragt, die Auflagen in Ziff. 2.a. und 2.c. aufzuheben und die aufschiebende Wirkung bezüglich der angefochtenen Auflagen zu verfügen sowie auf diese Auflagen zu beschränken. Eventualiter seien die Auflagen in Ziff. 2.a. und 2.c. auf eine Dauer von zwei Jahren zu befristen.

**K.**

Mit Stellungnahme vom 20. Dezember 2018 teilt die Vorinstanz mit, sie habe keine Einwände gegen das Rechtsbegehren betreffend die aufschiebende Wirkung.

**L.**

Am 20. Januar 2019 verfügt das Bundesverwaltungsgericht, dass sich die aufschiebende Wirkung der vorliegenden Beschwerde auf die angefochtenen Auflagen beschränke.

**M.**

In ihrer Vernehmlassung vom 7. März 2019 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde.

**N.**

Der Beschwerdeführer hält in seiner Stellungnahme vom 10. Mai 2019 an seinen Anträgen fest und macht zusätzliche Ausführungen.

**O.**

Mit Stellungnahme vom 11. Juli 2019 bekräftigt die Vorinstanz ihre Standpunkte.

**P.**

Am 18. Juli 2019 reicht der Beschwerdeführer eine weitere Stellungnahme ein.

**Q.**

Auf die weitergehenden Ausführungen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und stammt von einer Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme im erwähnten Sinn liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

**1.2** Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt

ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit welcher ihm u.a. Auflagen erteilt werden, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist.

**1.3** Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Er wird einerseits bestimmt durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung (Anfechtungsgegenstand), andererseits durch die Parteibegehren. Das Anfechtungsobjekt bildet den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Bezieht sich die Beschwerde nur auf einen Teil des durch die Verfügung bestimmten Rechtsverhältnisses, gehören die nicht beanstandeten Teilaspekte des verfügungsweise festgelegten Rechtsverhältnisses nicht zum Streitgegenstand. Insoweit die Verfügung nicht angefochten wird, erwächst sie in Rechtskraft (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8 und 2.213, je mit Hinweisen).

Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bilden somit lediglich die vom Beschwerdeführer angefochtenen Auflagen Ziff. 2.a. und 2.c. des Dispositivs der Verfügung vom 2. November 2018 (vgl. auch die Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] vom 7. Januar 2019). Die Beitragskürzung, die Verwarnung sowie die Auflagen Ziff. 2.b. und 2.d. sind entsprechend nachfolgend nicht zu überprüfen. Im Rahmen des Streitgegenstandes ist auch der vom Beschwerdeführer bestrittene Verstoss gegen das Verbot der künstlichen Aufteilung zusammengehörender Gruppen zu prüfen. Zwar bildete dieser Verstoss eine wesentliche Grundlage der nicht angefochtenen und damit in Rechtskraft erwachsenen Beitragskürzung, dies ändert jedoch nichts an dessen Überprüfbarkeit im vorliegenden Beschwerdeverfahren. Einerseits erwächst grundsätzlich nur das Dispositiv eines Entscheids in Rechtskraft, nicht hingegen die rechtliche Begründung und die tatsächlichen Feststellungen (BGE 141 III 257 E. 3.2 und 121 III 474 E. 4a). Andererseits wurden auch die angefochtenen Auflagen mitunter mit dem bestrittenen Regelverstoss begründet.

**1.4** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist daher einzutreten.

**2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechterheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

**3.**

Zunächst sind die rechtlichen Grundlagen des Programms J+S kurz darzulegen.

**3.1** Der Bund führt das Programm J+S für Kinder und Jugendliche, das die Entwicklung und Entfaltung der Kinder und Jugendlichen unterstützt und ihnen ermöglicht, Sport ganzheitlich zu erleben (Art. 6 des Sportförderungsgesetzes vom 17. Juni 2011 [SpoFöG, SR 415.0]). Er richtet Beiträge aus an Kurse und Lager (Art. 11 Abs. 1 SpoFöG). Nach Art. 32 Abs. 1 SpoFöG kann der Bund Finanzhilfen u.a. dann verweigern oder zurückfordern, wenn sie durch unwahre oder irreführende Angaben erwirkt wurden, Bedingungen nicht erfüllt oder Auflagen nicht eingehalten wurden (Bst. a und b). Fehlbare Organisationen können sodann von der weiteren Förderung ausgeschlossen werden (Art. 32 Abs. 2 SpoFöG).

**3.2** Die SpoFöV konkretisiert die Vorgaben des Sportförderungsgesetzes zu den J+S-Angeboten (Art. 3 ff.). Die Beitragsgewährung ist im 6. Abschnitt (Art. 22–27) geregelt. Die Beiträge richten sich gemäss Art. 23 Abs. 1 nach der Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer (Bst. a), der Anzahl, der Häufigkeit und dem Umfang von Trainings und Wettkämpfen innerhalb einer Zeitspanne (Bst. b), der Nutzergruppe (Bst. c) sowie der Sportart (Bst. c<sup>bis</sup>). Nach Art. 27 Abs. 1 Bst. a kann das BASPO einem Organisator die Beiträge kürzen oder verweigern, wenn der Organisator, dessen Organe oder J+S-Kadermitglieder gegen die im Gesetz, in dieser Verordnung oder in den darauf abgestützten Ausführungsbestimmungen festgelegten Verpflichtungen verstossen. Bei schwerwiegenden Verstössen kann es den Organisator befristet oder unbefristet von der weiteren Teilnahme an J+S ausschliessen (Art. 27 Abs. 3).

**3.3** Die Verordnung des VBS über Sportförderungsprogramme und -projekte (VSpöFöP, SR 415.011) regelt sodann weitere Einzelheiten zur Durchführung der J+S-Angebote und Beitragsgewährung (vgl. Art. 1

Bst. a). Nach Art. 4 umfasst ein J+S-Kurs Aktivitäten in den J+S-Sportarten, die regelmässig unter der Leitung von J+S-Leiterinnen oder -Leitern (Bst. a), in einer beständigen Gruppe (Bst. b) und während einer bestimmten Mindestkursdauer (Bst. c) durchgeführt werden. An einem J+S-Kurs müssen mindestens drei Kinder oder Jugendliche im J+S-Alter teilnehmen. Werden Aktivitäten eines Kurses in Teilgruppen ausgeübt, so müssen in jeder Teilgruppe mindestens drei Kinder oder Jugendliche im J+S-Alter teilnehmen (Art. 5 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup>). Die Beiträge für J+S-Kurse errechnen sich aus einem Grundbetrag und der Gesamtzahl der Trainingsstunden aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer (Teilnehmerstunden) innerhalb des Kurses. Der Grundbetrag wird nach Anzahl der erforderlichen J+S-Leiterinnen und -Leiter festgesetzt (Art. 44 Abs. 1).

**3.4** Die Verordnung des BASPO über "Jugend und Sport" vom 12. Juli 2012 (J+S-V-BASPO, SR 415.011.2) enthält schliesslich weitere Vorschriften. Art. 5 Abs. 1 schreibt in Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 1 VSpofÖP eine Mindestteilnehmerzahl von drei Kindern oder Jugendlichen vor, damit ein Kurs in einem J+S-Angebot angerechnet wird. Nach Art. 7 darf der Organisator eine Gruppe, die üblicherweise gemeinsam trainiert oder Wettkämpfe bestreitet, nicht aufteilen und als selbstständigen J+S-Kurs anmelden, nur damit er zusätzliche Beiträge erhält.

#### **4.**

Wie erwähnt bestreitet der Beschwerdeführer den Vorwurf, gegen das Verbot der künstlichen Gruppenaufteilung im Sinne von Art. 7 J+S-V-BASPO verstossen zu haben. Da die Vorinstanz die angefochtenen Auflagen insbesondere gestützt auf diese Verfehlung angeordnet hat, ist nachfolgend zunächst hierüber zu befinden. Alsdann gilt es in einem zweiten Schritt die Rechtmässigkeit der Auflagen zu prüfen.

#### **5.**

Aus der angefochtenen Verfügung ergibt sich, dass der Beschwerdeführer nach Ansicht der Vorinstanz durch unzulässige Gruppenaufteilung zusätzliche J+S-Kurse geschaffen haben soll, um dadurch mehr Grundbeträge gemäss Art. 44 Abs. 1 VSpofÖP zu erhalten. So habe die Auswertung gezeigt, dass die sieben Teilnehmenden, welche über eine Swiss Olympic Talent Card verfügten (nachfolgend: Talente), in drei J+S-Kursen in 100% und in weiteren 13 J+S-Kursen pro Woche in 50-75% identischer Gruppenzusammensetzung trainiert hätten. Bei diesen Talenten sei jedoch davon auszugehen, dass sie über gleiche oder zumindest ähnliche Trainingsziele

verfügen würden und deshalb in einer beständigen Gruppe zusammenzufassen seien. Für die Kurse, die mindestens 50% aus Talenten bestehen würden, seien insgesamt Fr. 1'600.– Grundbeiträge ausgelöst worden. Ein ähnliches Bild ergebe sich für andere lizenzierte Spielerinnen und Spieler, welche in bis zu 14 verschiedenen Kursen trainieren würden. So würden beispielsweise A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ an Wettkämpfen teilnehmen und hätten ein ähnliches oder gleiches Trainingsziel wie die Talente. Sie könnten deshalb mit den Talenten oder anderen lizenzierten Spielerinnen und Spielern in einer beständigen Gruppe zusammengefasst werden.

**5.1** Der Beschwerdeführer macht geltend, nach Art. 5 VSpoföP würden drei Personen ausreichen, damit eine Gruppe angemeldet werden könne. Massgebend für die Gruppeneinteilung und –grösse seien insbesondere sportliche und terminliche Gesichtspunkte. Aus sportlicher Sicht seien Gruppengrössen von drei bis maximal 4 Teilnehmenden im Tennis sinnvoll und marktüblich. In einer Stellungnahme von Swiss Tennis vom 16. November 2018 werde bestätigt, dass die Mehrheit der Tennisgruppen aus drei bis vier Spielern bestehe. Art. 7 J+S-V-BASPO statuiere ein Missbrauchsverbot. Wenn aber sportliche, terminliche oder andere sachliche Gründe eine Aufteilung in verschiedene Gruppen erfordern oder rechtfertigen würden, so liege kein Verstoss gegen Art. 7 J+S-V-BASPO vor. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz könne aufgrund einer grösseren Anzahl gemeldeter Teilnehmer nicht von potentiell grösseren Gruppen mit gleichem Trainingsziel ausgegangen werden. Auf die Frage, wie viele Trainings mit grundsätzlich denselben Teilnehmenden wöchentlich durchgeführt werden, habe die Anzahl angemeldeter Teilnehmer in der Tennisschule keinen Einfluss. Gemäss Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei es zulässig, einen Spieler für den gleichen Tag mehrfach abzurechnen, sofern dies unterschiedliche Kurse betreffe. Folglich müsse es zulässig sein, Spieler, welche die gleichen sportlichen Ziele verfolgten und oft miteinander trainierten, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben in verschiedenen Kursen abzurechnen. Art. 7 J+S-V-BASPO sei als Verbot der Aufteilung einer Gruppe betreffend einen Kurs zur gleichen Zeit mit gleichbleibenden Teilnehmern, welche das gleiche Ziel hätten, zu verstehen. Spieler dürften somit mehreren Gruppen angehören und in mehreren Kursen gemeldet werden.

**5.2** Die Vorinstanz entgegnet hierzu, es sei nicht zulässig, eine grössere Gruppe auf verschiedene Kurse aufzuteilen, wenn es sich um eine beständige Gruppe handle. Die minimale Kursgrösse soll es Organisationen, die

tatsächlich nur über sehr wenige Teilnehmende verfügen würden, die Teilnahme an J+S ermöglichen. Der Beschwerdeführer verfüge aber über sehr viele Kinder und Jugendliche und habe durchaus das Potenzial, grössere Gruppen mit gleichem oder sehr ähnlichem Trainingsziel zu bilden. So könnten beispielsweise die sieben Talente und die 21 weiteren, teilweise lizenzierten Spielerinnen und Spieler, die mehrmals täglich bzw. wöchentlich zusammen trainieren würden, in drei bis vier beständige Gruppen zusammengefasst werden. Aus dem Umstand, dass ein Teilnehmer am gleichen Tag in mehreren unterschiedlichen Kursen des gleichen Organisers abgerechnet werden dürfe, könne nicht abgeleitet werden, dass eine Gruppe, die grundsätzlich zusammengehöre, in verschiedene Kurse aufgeteilt werden dürfe. Unterschiedliche Trainingszeiten könnten durch die Bildung von Teilgruppen gemäss Art. 5 und 6 VSpoFöP berücksichtigt werden. Art. 7 J+S-BASPO stelle nicht allein ein Missbrauchsverbot dar, sondern diene vielmehr der Verwirklichung eines der wesentlichen Ziele von J+S, nämlich dem ganzheitlichen Erleben und Mitgestalten von Sport und der Einbettung in eine Sportgemeinschaft. Um diese soziale Komponente umzusetzen, seien J+S-Angebote in einer beständigen Gruppe durchzuführen. Der Beschwerdeführer funktioniere wie ein kommerzielles Unternehmen und biete seinen "Kunden" seine Dienstleistungen zu fast beliebigen Zeitpunkten an. Dabei garantiere er vertraglich Kurse in Gruppen von zwei bis vier Teilnehmenden. Es sei daher offensichtlich, dass sich die Gruppeneinteilung an wirtschaftlichen Gründen orientiere und nicht daran, was eine beständige Gruppe ausmache. Die Absicht der Beitragsmaximierung zeige sich auch daran, dass im beurteilten Angebot für 196 Teilnehmende insgesamt 109 Kurse angemeldet worden seien. Dabei wären alleine Fr. 10'900.– an Grundbeiträgen ausgelöst worden.

**5.3** Was unter dem von der Vorinstanz mehrfach verwendeten Begriff der beständigen Gruppe im Sinne von Art. 4 Bst. b VSpoFöP zu verstehen ist, wird zwar nirgends explizit definiert. Wenn aber Art. 4 Bst. b VSpoFöP vorschreibt, dass Aktivitäten in einem J+S Kurs in einer beständigen Gruppe durchzuführen sind und Art. 7 J+S-V-BASPO es einem Organisator verbietet, eine Gruppe, die üblicherweise gemeinsam trainiert oder Wettkämpfe bestreitet, aufzuteilen und als selbständigen J+S-Kurs anzumelden, nur um zusätzliche Beiträge zu erhalten, so kann daraus nur der Schluss gezogen werden, dass der Begriff der beständigen Gruppe im Sinne von Art. 4 Bst. b VSpoFöP als Gruppe, die üblicherweise gemeinsam trainiert oder Wettkämpfe bestreitet, zu definieren ist. Nachfolgend ist von dieser Begriffsdefinition auszugehen.

**5.4** Zunächst ist festzuhalten, dass es zwar durchaus zulässig ist, einen Spieler mehrfach pro Tag zur Abrechnung zu bringen, sofern sich seine Aktivitäten auf unterschiedliche und sich zeitlich nicht überschneidende Kurse beziehen (Urteil des BVGer A-6090/2017 vom 28. Juni 2018 E. 5.4). Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers lässt sich daraus in Bezug auf Art. 7 J+S-V-BASPO jedoch nichts ableiten. Insbesondere bedeutet dies nicht, dass nur die künstliche Aufteilung in gleichzeitig stattfindende Kurse verboten wäre und eine Gruppe von Spielern, die üblicherweise gemeinsam trainiert, ansonsten in mehrere Kurse aufgeteilt werden dürfte. Die Rechtmässigkeit der Abrechnung eines Spielers in mehreren gleichentags stattfindenden Kursen setzt vielmehr voraus, dass die Anmeldung der einzelnen Kurse als zulässig anzusehen ist, mithin kein Verstoss gegen Art. 7 J+S-V-BASPO vorliegt.

## **5.5**

**5.5.1** Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass zumindest in Bezug auf die sieben Talente und die 13 weiteren, lizenzierten Spieler und Spielerinnen (Teilnehmende mit Klassierungen R/N gemäss Beilage 3 zur angefochtenen Verfügung) von gleichen oder ähnlichen Leistungsniveaus und Trainingszielen auszugehen ist. Aus der Gruppenzusammensetzung gemäss Beilage 1 zur angefochtenen Verfügung ergibt sich denn auch, dass diese in rund 20 wöchentlichen Kursen mit jeweils drei bis sieben Teilnehmenden in unterschiedlichen Konstellationen zusammen trainierten. So trainierte beispielsweise C. \_\_\_\_\_ in sechs Kursen zusammen mit A. \_\_\_\_\_, in je vier Kursen mit D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_ und F. \_\_\_\_\_ sowie in drei Kursen mit G. \_\_\_\_\_. Diese wiederum trainierten miteinander in unterschiedlicher Zusammensetzung mit weiteren Spielern in anderen Kursen. Teilweise bestehen die Kurse zur Hälfte oder mehr aus denselben Teilnehmenden. Gemäss Beilage 2 zur angefochtenen Verfügung nahmen in drei J+S-Kursen nur Talente teil. In weiteren 13 Kursen lag die Beteiligung der Talente zwischen 50% und 75%.

Bei dieser Sachlage ist in Übereinstimmung mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass zumindest die Talente und die weiteren lizenzierten Spieler und Spielerinnen, die mehrmals wöchentlich zusammen trainierten, in wenigen beständigen Gruppen hätten zusammengefasst werden können. Trotzdem hat der Beschwerdeführer für jedes einzelne Training einen separaten J+S-Kurs angemeldet. Zu prüfen bleibt, ob dies nur deshalb er-

folgte, um zusätzliche Beiträge zu erhalten oder ob es – wie vom Beschwerdeführer geltend gemacht – aus sportlichen und terminlichen Gründen notwendig war.

**5.5.2** Wie die Vorinstanz zur Recht vorbringt, besteht die Möglichkeit, innerhalb eines Kurses Teilgruppen zu bilden (vgl. Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> und Art. 6 Abs. 1 SpoFöP). Dadurch kann auch bei einer grösseren beständigen Gruppe in kleinen Teilgruppen trainiert werden, womit sportlichen und terminlichen Gründen Rechnung getragen werden kann. Entsprechend vermögen die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Gründe die Gruppeneinteilung nicht zu rechtfertigen. Dies zeigt sich denn auch anhand der Kurse "DI03", "DI04", "DO16" und "DO17". Wie sich aus der Beilage 1 zur angefochtenen Verfügung ergibt, fanden die Kurse "DI03" und "DI04" jeweils am Dienstag um 14.30 Uhr und die Kurse "DO16" und "DO17" jeweils am Donnerstag um 18.00 Uhr statt. In jedem Kurs wurde mit drei Teilnehmenden trainiert. Von den sechs Teilnehmenden der beiden Dienstagskurse trainierten vier (D.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_, G.\_\_\_\_\_) in unterschiedlicher Zusammensetzung auch in einem der beiden Donnerstagskurse. Entsprechend war es weder aus terminlichen noch aus sportlichen Gründen notwendig, hierfür vier separate Kurse anzumelden, sondern hätten einzelne Trainings ohne Weiteres in einem Kurs zusammengefasst werden können. Das Vorgehen des Beschwerdeführers, die Gruppe von Talenten und weiteren Spielern bzw. Spielerinnen, die mehrmals pro Woche zusammen trainierten, aufzuteilen bzw. auf die Bildung grösserer beständiger Gruppen zu verzichten und für jedes Training einen separaten J+S-Kurs anzumelden, diene somit einzig dazu, zusätzliche Beiträge zu erhalten. So hätte der Beschwerdeführer nach Art. 44 Abs. 1 VSpöFöP für jeden Kurs einen Grundbetrag erhalten. Damit hat der Beschwerdeführer gegen Art. 7 J+S-V-BASPO verstossen.

**5.6** Daran vermag auch die Stellungnahme von Swiss Tennis vom 16. November 2018 nichts zu ändern. Darin teilt Swiss Tennis der Vorinstanz mit, dass im Tennis die Mehrheit der Trainingsgruppen aus drei bis vier Schülern bestehe und man hinter der Regelung von Art. 5 J+S-V-BASPO stehe. Die gängige Praxis habe sich für die Tennisclubs und Tenniscenter bewährt und sei zielführend. Daraus kann nicht geschlossen werden, dass das Vorgehen des Beschwerdeführers, aus mehreren regelmässig miteinander trainierenden Spielern und Spielerinnen eine Vielzahl von Kursen zu bilden, gängige Praxis ist. Zudem sind Trainingsgruppen mit drei bis vier Teilnehmenden durch die Bildung von Teilgruppen auch bei einer grösseren beständigen Gruppe möglich (siehe vorstehend E. 5.4.2). Selbst wenn

aber andere Tennisclubs gleich vorgingen wie der Beschwerdeführer, so kann er daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten, denn es besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht (BGE 139 II 49 E. 7 und 135 IV 191 E. 3.3; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 23 Rz. 18).

**5.7** Als Zwischenfazit kann somit festgehalten werden, dass der Beschwerdeführer im J+S-Angebot Nr. (...) nicht nur falsche Angaben machte (Überschneidungen von Leitenden und Teilnehmenden) und im Auftrag von Swiss Tennis durchgeführte Fördertrainings zu Unrecht abrechnete, sondern auch gegen das Aufteilungsverbot gemäss Art. 7 J+S-V-BASPO versties. Es ist insofern auf die in der angefochtenen Verfügung festgestellten Verfehlungen abzustellen.

## **6.**

**6.1** Nach Art. 27 Abs. 3 SpoFöV kann ein Organisator bei schwerwiegenden Verstössen befristet oder unbefristet von der weiteren Teilnahme an J+S ausgeschlossen werden. Als schwerwiegend gilt dabei auch die wiederholte Verletzung von Regeln trotz entsprechender Abmahnung durch die Behörde (Urteil des BVer A-6090/2017 vom 28. Juni 2018 E. 7.3).

**6.2** Der Beschwerdeführer bzw. sein Rechtsvorgänger, Y.\_\_\_\_\_, hat nicht nur im vorliegend beurteilten J+S-Angebot Nr. (...) gegen verschiedene J+S-Vorschriften verstossen, sondern bereits mehrfach in der Vergangenheit. So wurde im Jahr 2012 wegen unzulässiger Unterteilung von Gruppen und weil ein Kurs durch eine Leiterperson ohne entsprechende Anerkennung durchgeführt wurde im J+S-Angebot Nr. (...) ein Betrag von Fr. 495.– abgezogen. Mit Verfügung vom 27. Februar 2017 erfolgte im J+S-Angebot Nr. (...) ein Abzug von Fr. 10'600.– wegen unzulässiger Unterteilung von Gruppen, Überschneidungen von Teilnehmenden und Leitenden sowie Doppelsubventionierung. Zudem wurde der J+S-Coach verwarnet. Schliesslich erfolgte mit Verfügung vom 26. Juni 2017 im J+S-Angebot Nr. (...) ein Abzug von Fr. 705.– wegen Leiterüberschneidungen. Obwohl in jüngster Vergangenheit verschiedene Verfehlungen festgestellt wurden, hat der Beschwerdeführer im vorliegend beurteilten J+S-Angebot erneut diverse und teilweise identische Regelverstösse begangen. Aufgrund der früheren Regelverstösse und des Ausmasses der Verfehlungen im vorliegend beurteilten J+S-Angebot liegt ein schwerwiegender Verstoss im Sinne von Art. 27 Abs. 3 SpoFöV vor.

**6.3** Entsprechend sind die Voraussetzungen eines befristeten oder unbefristeten Ausschlusses von der weiteren Teilnahme an J+S grundsätzlich erfüllt. Die Vorinstanz hat jedoch an Stelle eines Ausschlusses aus Gründen der Verhältnismässigkeit verschiedene Auflagen angeordnet.

Vor diesem Hintergrund gilt es nachfolgend die Rechtmässigkeit der angefochtenen Auflagen zu prüfen.

## **7.**

Die von der Vorinstanz verfügte Auflage Ziff. 2.a. sieht vor, dass die minimale Grösse der beständigen Gruppe beim Beschwerdeführer in allen Kursen sechs Teilnehmende betragen muss. Die Vorinstanz führte hierzu in der angefochtenen Verfügung aus, 85% der Kurse des Beschwerdeführers würden nur aus drei bis vier Teilnehmenden bestehen. Damit bestehe das Risiko, dass die für eine Subventionierung erforderliche Mindestanzahl von drei Teilnehmenden unterschritten werde, sofern ein Gruppenmitglied ausfalle. Zudem habe sich gezeigt, dass das Führen von Kleinstgruppen mit zwar teilweise wechselnder Zusammensetzung, aber insgesamt den gleichen Teilnehmenden, nicht regelkonform abgewickelt worden sei. Bei korrekter Berücksichtigung des Aufteilungsverbots gemäss Art. 7 J+S-V-BASPO ändere sich die Gruppengrösse sowieso.

**7.1** Der Beschwerdeführer macht geltend, die Auflage stehe im Widerspruch zum Gesetz. Nach Art. 5 VSpoföP würden drei Personen ausreichen, damit eine Gruppe angemeldet werden könne. Aufgrund der Auflage könne er eine Gruppe nicht abrechnen, obwohl sie den rechtlichen Bestimmungen genügen würde. Dass er mit der Anmeldung einer Dreiergruppe ein Risiko eingehe, bei Ausfall eines Spielers die Minimalbedingungen nicht zu erfüllen, rechtfertige keine solche Auflage. Sodann sei es rechtlich falsch, dass sich die Gruppengrösse bei korrekter Berücksichtigung des Aufteilungsverbotessowieso ändern würde. Dies legitimiere die Auflage nicht. Die Behauptung der Vorinstanz, wonach er vorgeschlagen haben soll, in Zukunft weniger Kurse und grössere Gruppen zu bilden, entspreche sodann nicht der Wahrheit. Spieler dürften mehreren Gruppen angehören und in mehreren Kursen gemeldet werden. Die Auflage widerspreche dieser gesetzlichen Regelung und stelle als Verstoss gegen das Legalitätsprinzip einen Ermessensmissbrauch oder zumindest eine Ermessensüberschreitung dar. Da andere Tennisschulen Gruppen mit drei oder vier Teilnehmenden abrechnen dürften, schaffe die Auflage eine unannehmbare Rechtsungleichheit. Wäre er gezwungen, nur unübliche und nicht marktgerechte Gruppengrössen oder unpassende Trainingszeiten anzubieten, so

würde dies nicht zu grösseren Gruppen führen, sondern zu einem Einbruch der Anzahl Tennisschüler und -schülerinnen. Diese würden zur Konkurrenz wechseln. Vor diesem Hintergrund wäre er gezwungen, die bisherigen Gruppengrössen weiterhin ohne Preiserhöhung anzubieten, jedoch ohne Anspruch auf J+S-Beiträge. Es wäre mit einem Wegfall von 90% der beitragsberechtigten Kurse zu rechnen, was einer zusätzlichen finanziellen Sanktion gleichkäme. Hierfür bleibe nach der erfolgten Beitragskürzung kein Raum. Ein solch massiver Entzug der wirtschaftlichen Existenzgrundlage sei nicht das Ziel der Vorinstanz. Diese gehe offenbar von falschen Prämissen aus und berücksichtige das Marktumfeld zu wenig. Die Auflage sei vor diesem Hintergrund sachfremd. Die Auflage sei schliesslich weder erforderlich noch geeignet, zu einer Durchsetzung der gesetzgeberischen Zielsetzung beizutragen, und für ihn unzumutbar. Er habe bereits den Beweis angetreten, dass er die Gruppeneinteilungen angepasst habe und sich rechtskonform verhalte. Wie die unbestrittenermassen korrekten Abrechnungen, welche noch vor Erlass der Auflagen erfolgt seien, zeigen würden, werde auch ohne die Auflagen eine rechtmässige Angebotsabwicklung erreicht. Soweit keine direkte Verletzung von Bundesrecht vorliegen sollte, sei die Auflage wegen Unangemessenheit aufzuheben.

In seinem Eventualantrag beantragt der Beschwerdeführer, die Auflage auf eine Dauer von zwei Jahren zu befristen. Die Auflage stelle faktisch einen unbefristeten Teilausschluss dar und könne im Ergebnis schwerer wiegen als ein befristeter Ausschluss. Dies stehe im Widerspruch zu den Ausführungen der Vorinstanz, aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf einen befristeten Ausschluss zu verzichten. Die Argumentation der Vorinstanz, eine Befristung der Auflagen würde es ihm erlauben, künftig wieder ungegerechtfertigte Beiträge zu beziehen, sei offensichtlich falsch. Ohne die Auflagen seien schlicht die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten.

**7.2** Die Vorinstanz entgegnet hierzu, der Beschwerdeführer habe in der Vergangenheit bereits gegen das Verbot der künstlichen Aufteilung von Gruppen verstossen. Die Auflage stelle sicher, dass das Verbot besser beachtet werde. Eine Rechtsungleichheit bestehe nicht, da bei den anderen Tennis-Anbietern keine vergleichbaren Unregelmässigkeiten festgestellt worden seien. Die Auflage sei auch verhältnismässig. So schränke sie die künstliche Bildung von Kleinstkursen zwecks Beitragsmaximierung ein und unterstütze das Ziel von J+S, möglichst vielen Kindern und Jugendlichen ein Sporterlebnis in einer beständigen Gruppe zu ermöglichen. Die Auflage sei geeignet, inskünftig eine rechtskonforme Abwicklung der J+S-Angebote des Beschwerdeführers sicherzustellen. Unterschiedliche Trainingszeiten

könnten durch die Bildung von Teilgruppen gemäss Art. 5 und 6 VSpoFöP berücksichtigt werden. Sodann sei die Auflage erforderlich, denn bisherige Abzüge wegen Verstosses gegen Art. 7 J+S-V-BASPO hätten nicht zu einer Änderung des Verhaltens geführt. Zudem manifestiere der Beschwerdeführer durch seine Preislisten und seinen Internetauftritt seinen Willen, weiterhin Kurse in Gruppen von zwei bis vier Teilnehmenden durchzuführen und die Gruppengrösse auch künftig an seinem Businessmodell auszurichten. Es sei nicht ersichtlich, mit welcher milderer Massnahme der gleiche Zweck erreicht werden könnte. Aus der Auszahlung der seit Erlass der angefochtenen Verfügung abgeschlossenen J+S-Angebote könne nicht abgeleitet werden, dass die Auflage unnötig sei. Die Angebote seien faktisch vor Erlass der angefochtenen Verfügung durchgeführt worden und nicht Gegenstand einer systematischen Überprüfung gewesen. J+S-Beiträge sollen primär Vereine und Schulen motivieren, sich im Bereich J+S zu engagieren. Der Beschwerdeführer sei jedoch ein kommerzieller Anbieter von Tennis und damit gewinnorientiert. Es sei nicht das Ziel der Sportförderung des Bundes, kommerziellen Anbietern mit Subventionen zu mehr Gewinn zu verhelfen. Die Auflage tangiere somit keine geschützten wirtschaftlichen Interessen des Beschwerdeführers.

Zur eventualiter beantragten Befristung der Auflage bringt die Vorinstanz vor, die Auflage sei deshalb unbefristet, weil die rechtmässige Angebotsabwicklung dauerhaft sicherzustellen sei. Bei einer Befristung würde dem Beschwerdeführer zugestanden, künftig wieder ungerechtfertigte Beiträge beziehen zu dürfen. Aufgrund der grossen Anzahl von Kindern und Jugendlichen bestehe kein realistisches Risiko, dass ein Kurs mangels Mindestteilnehmerzahl nicht durchgeführt werden könne. Sollte es dennoch nicht mehr möglich sein, die Auflagen einzuhalten, könne ein Gesuch um Aufhebung gestellt werden.

### **7.3**

**7.3.1** Wie erwähnt kann ein Organisator nach Art. 27 Abs. 3 SpoföV bei schwerwiegenden Verstössen befristet oder unbefristet von der weiteren Teilnahme an J+S ausgeschlossen werden. Als Kann-Vorschrift räumt Art. 27 Abs. 3 SpoföV der Vorinstanz einen gewissen Ermessensspielraum ein und zwar sowohl im Hinblick auf die Entscheidung, ob überhaupt eine Rechtsfolge angeordnet werden soll (Entscheidungsmessen), als auch im Hinblick auf die Wahl der Rechtsfolge (Auswahlmessen). Das Ermessen ist pflichtgemäss auszuüben, d.h. der Entscheid hat rechtmässig und angemessen zu sein. Die Beachtung von Verfassungsgrundsätzen

wie dem Willkürverbot, dem Rechtsgleichheitsgebot, dem Verhältnismässigkeitsprinzip oder der Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen versteht sich hierbei von selbst (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 396 ff.; BGE 137 V 71 E. 5.1; BVGE 2015/2 E. 4.3.1).

**7.3.2** Eine Auflage ist die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Sie gehört wie die Bedingung oder die Befristung zu den Nebenbestimmungen einer Verfügung. Als solche untersteht sie dem Gesetzmässigkeitsprinzip und bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Indessen ist nicht zwingend erforderlich, dass eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage in einem Rechtssatz vorgesehen ist. Die Zulässigkeit einer Auflage kann sich vielmehr ebenfalls aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck ergeben und damit aus einem mit der Hauptanordnung in einem engen Sachzusammenhang stehenden öffentlichen Interesse hervorgehen. Eine Auflage ist insbesondere dann zulässig, wenn die zugestandenen Rechte aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen überhaupt verweigert werden könnten. Unzulässig sind hingegen alle Nebenbestimmungen, die sachfremd sind. Sodann müssen Nebenbestimmungen mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 906 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 Rz. 90 ff.; Urteil des BVGer A-3042/2009 vom 3. September 2009 E. 3.2).

**7.4** Es ist zwar zutreffend, dass nach Art. 5 Abs. 1 VSpoFöP und Art. 5 Abs. 1 J+S-V-BASPO eine Mindestteilnehmerzahl von drei Kindern oder Jugendlichen genügt, damit ein Kurs in einem J+S-Angebot angerechnet werden kann. Insofern erfolgt durch die fragliche Auflage eine Verschärfung der gesetzlichen Regelung bzw. der Beschwerdeführer wird faktisch für Kurse mit drei bis fünf Kindern oder Jugendlichen von der Teilnahme an J+S ausgeschlossen. Es ist jedoch zu beachten, dass die getroffene Anordnung eine weitaus mildere Massnahme darstellt als die vom Gesetz vorgesehene maximal zulässige Sanktion des unbefristeten und vollständigen Ausschlusses. Die Vorinstanz hat somit den Rahmen des ihr von Art. 27 Abs. 3 SpoFöV eingeräumten Ermessens nicht überschritten. Gleichzeitig ist damit auch gesagt, dass für die Auflage mit Art. 32 Abs. 2 SpoFöG und Art. 27 Abs. 3 SpoFöV eine genügende gesetzliche Grundlage besteht. Denn wenn selbst ein vollständiger und unbefristeter Ausschluss grundsätzlich zulässig wäre, muss dies selbstredend auch für die fragliche Auflage bzw. einen Teilausschluss gelten.

**7.5** Dem Beschwerdeführer ist insofern beizupflichten, als dass die Verhinderung der Unterschreitung der für eine Subventionierung erforderlichen Mindestanzahl von drei Teilnehmenden die Auflage sachlich nicht zu rechtfertigen vermag. Hingegen ist zu beachten, dass der Beschwerdeführer bereits mehrfach gegen das Verbot der künstlichen Gruppenaufteilung im Sinne von Art. 7 J+S-V-BASPO verstossen und dabei die Mehrheit seiner J+S-Kurse aus lediglich drei bis vier Teilnehmenden gebildet hat. Durch die Auflage wird der Beschwerdeführer nun gezwungen, mehr Spieler oder Spielerinnen als beständige Gruppe in einem J+S-Kurs zusammenzufassen. Die Auflage verhindert somit die künstliche Bildung von Kleinstkursen und stellt dadurch sicher, dass das in Art. 7 J+S-V-BASPO statuierte Verbot zumindest besser beachtet wird. Sie kann daher nicht als sachfremd angesehen werden.

## **7.6**

**7.6.1** Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) umfasst drei Elemente, die kumulativ gegeben sein müssen: Eine staatliche Massnahme ist verhältnismässig, wenn sie zur Verwirklichung der im öffentlichen Interesse liegenden Ziele geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Geeignet ist sie dann, wenn mit ihr die angestrebten Ziele erreicht werden können oder sie zu deren Erreichung einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag leisten kann (sog. Zwecktauglichkeit). Die Erforderlichkeit liegt vor, wenn mit keiner gleichermassen geeigneten, aber für den Betroffenen weniger einschneidenden Massnahme der angestrebte Erfolg ebenso erreicht werden kann. Sie ist schliesslich nur dann gerechtfertigt, wenn eine angemessene Zweck-Mittel-Relation (sog. Zumutbarkeit) besteht, d.h. der damit verbundene Eingriff in die Rechtsstellung des Betroffenen im Vergleich zur Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen nicht unvertretbar schwerer wiegt (vgl. BGE 136 I 29 E. 4.2; Urteile des BVGer A-3021/2015 vom 1. März 2016 E. 8.1 und A-2643/2015 vom 22. Juli 2015 E. 6.1).

**7.6.2** An der zweckmässigen Verwendung der J+S-Gelder besteht ein erhebliches öffentliches Interesse (Urteil des BVGer A-6090/2017 vom 28. Juni 2018 E. 5.7.2.3). Wie vorstehend bereits dargelegt, stellt die Auflage sicher, dass das Verbot der künstlichen Gruppenaufteilung im Sinne von Art. 7 J+S-V-BASPO besser beachtet wird. Sie ist daher geeignet, künftige Verstösse und damit die ungerechtfertigte Auszahlung von J+S-Beiträgen zu verhindern.

**7.6.3** Beim Beschwerdeführer wurden in jüngster Vergangenheit bereits mehrmals Verstösse gegen Art. 7 J+S-V-BASPO festgestellt und es erfolgten deswegen Beitragskürzungen. Wie das vorliegende Verfahren zeigt, haben die ausgesprochenen Sanktionen jedoch nicht ausgereicht, um den Beschwerdeführer zur rechtskonformen Anwendung von Art. 7 J+S-V-BASPO zu veranlassen. Vor diesem Hintergrund können auch zukünftige Verfehlungen nicht ausgeschlossen werden. Daran vermag entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Vorinstanz die Beiträge für die beiden zeitlich nachfolgenden J+S-Angebote ohne Abzüge ausbezahlt hat. Einerseits unterlagen diese J+S-Angebote nach Angaben der Vorinstanz keiner systematischen Überprüfung. Andererseits hat der Beschwerdeführer im vorliegenden Beschwerdeverfahren jeglichen Verstoß gegen Art. 7 J+S-V-BASPO in Abrede gestellt und bestritten, jemals vorgeschlagen zu haben, in Zukunft weniger Kurse und grössere Gruppen zu bilden. Dies zeigt, dass der Beschwerdeführer seine bereits mehrfach sanktionierte Praxis betreffend die Gruppenaufteilung nach wie vor – zu Unrecht – für zulässig erachtet und offenbar nicht gewillt ist, von sich aus Änderungen vorzunehmen. Der korrekte Umgang mit solch grundlegenden Vorschriften wie Art. 7 J+S-V-BASPO ist aber gerade bei einem auf Vertrauen basierendem System, wie es bei der Ausrichtung von J+S-Beiträgen der Fall ist, bei welchem die Richtigkeit der Angaben kaum überprüfbar ist und die Abrechnungen von der Vorinstanz gemäss Art. 60 Abs. 2 VSpoFöP auch nur stichprobenweise kontrolliert werden, von elementarer Bedeutung und zur Sicherstellung einer zweckmässigen Verwendung der Subventionen zwingend notwendig (Urteil des BVGer A-6090/2017 vom 28. Juni 2018 E. 5.7.2.2). Die fragliche Auflage ist daher erforderlich, um den Beschwerdeführer zu Änderungen in der Administration seiner J+S-Angebote zu veranlassen und in Zukunft ungerechtfertigte Auszahlungen von J+S-Geldern zu verhindern bzw. zumindest zu reduzieren. Eine mildere Massnahme ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer – abgesehen von einer Befristung der Auflage (vgl. hierzu nachfolgend) – auch nicht vorgebracht. Die Auflage stellt denn auch bereits die mildere Massnahme zu einem befristeten oder unbefristeten Ausschluss dar.

Es erscheint jedoch nicht erforderlich, die Auflage für eine unbefristete Dauer anzuordnen. Der Beschwerdeführer hat sich auch ohne diese an das Verbot der künstlichen Gruppenaufteilung zu halten. Der Wegfall der Auflage bedeutet daher nicht, dass er wieder ungerechtfertigte Beiträge beziehen dürfte, wie die Vorinstanz geltend macht. Wird dem Beschwerde-

führer dauerhaft untersagt, Kurse mit drei bis fünf Kindern oder Jugendlichen anzumelden, so könnte sich diese Massnahme gar als strenger erweisen, als ein befristeter Ausschluss von der Teilnahme an J+S. Einen solchen hat die Vorinstanz jedoch selbst als unverhältnismässig angesehen. Durch die Auflage wird der Beschwerdeführer gezwungen, seine bisherige Praxis der Gruppenaufteilung aufzugeben und die notwendigen Änderungen in der Administration seiner J+S-Angebote vorzunehmen. Deren Implementierung wird eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen und der Beschwerdeführer hat das verlorene Vertrauen in seine Abrechnungen erst wieder aufzubauen. Es erscheint daher angemessen, die Auflage auf eine Dauer von zwei Jahren zu befristen.

**7.6.4** Schliesslich erweist sich die – auf zwei Jahre befristete – Auflage in Abwägung der privaten und öffentlichen Interessen auch als zumutbar. Der Beschwerdeführer hat zweifellos ein erhebliches Interesse daran, auch Kurse mit lediglich drei bis fünf Teilnehmenden anzumelden und hierfür J+S-Subventionen zu erhalten. Wie bereits dargelegt (vgl. vorstehend E. 5.2.2), besteht die Möglichkeit, innerhalb eines Kurses Teilgruppen zu bilden. Dadurch kann auch bei grösseren beständigen Gruppen in kleinen Teilgruppen trainiert werden, womit sowohl sportlichen als auch terminlichen Gründen Rechnung getragen werden kann. Der Beschwerdeführer hat daher nicht zwingend die Grösse seiner Trainingsgruppen und die Trainingszeiten anzupassen. Mit einem Einbruch der Anzahl Tennisschüler ist daher nicht zu rechnen. Einzig Kurse mit lediglich drei bis fünf Teilnehmenden kann der Beschwerdeführer nicht mehr zur Abrechnung bringen. In den meisten Fällen dürfte der Beschwerdeführer solche Trainingsgruppen jedoch als Teilgruppe in eine grössere beständige Gruppe integrieren können, womit er nur den Grundbetrag nach Art. 44 Abs. 1 VSpofÖP nicht mehr erhält. Ohnehin führt die korrekte Berücksichtigung von Art. 7 J+S-V-BASPO zu einer wesentlichen Reduktion der Anzahl Kurse und zu grösseren beständigen Gruppen, wie sich am dargelegten Beispiel der Talente und der lizenzierten Spielerinnen und Spielern zeigt (vgl. vorstehend E. 5.5.1). Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung, dass die Auflage auf zwei Jahre zu befristen ist, ist höchstens mit geringfügigen, auf die Auflage zurückzuführenden Mindereinnahmen zu rechnen. Das private Interesse des Beschwerdeführers vermag deshalb das öffentliche Interesse an einer zweckmässigen Verwendung der J+S-Gelder nicht zu überwiegen.

**7.7** Durch die Auflage Ziff. 2.a. wird schliesslich auch der Grundsatz der Rechtsgleichheit nach Art. 8 BV nicht verletzt. Die Auflage ist Folge der

wiederholten Verletzung von Art. 7 J+S-V-BASPO bzw. des schwerwiegenden Verstosses im Sinne von Art. 27 Abs. 3 SpoFöV. Ein solcher wurde bei anderen Tennisschulen nicht festgestellt, weshalb für die ungleiche Behandlung sachliche Gründe vorliegen.

**7.8** Aus dem Ausgeführten ergibt sich zusammengefasst, dass die Auflage Ziff. 2.a. auf eine Dauer von zwei Jahren zu befristen ist. Unter Berücksichtigung dieser Befristung erweist sich die Auflage sowohl als rechtmässig als auch als angemessen.

## **8.**

Gemäss Auflage Ziff. 2.c. dürfen in einem Angebot und Zeitraum insgesamt maximal 60 Kurse angemeldet und durchgeführt werden. Die Vorinstanz begründete diese Anordnung in der angefochtenen Verfügung damit, dass sich in den beiden J+S-Angeboten, die der Beschwerdeführer nach Erhalt des Verfügungsentwurfes begonnen habe, nur noch 72 bzw. 61 Kurse finden würden. Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass der Beschwerdeführer bisher jeweils Reservekurse eingeplant habe, die während der Laufzeit des Angebots gelöscht worden seien, und den Ausführungen zur Gruppengrösse halte sie eine Anzahl von maximal 60 Kursen für angemessen.

**8.1** Der Beschwerdeführer erachtet die Auflage als gesetzeswidrig. Sie stelle eine quantitative Beschränkung dar, welche in keiner Weise der Einhaltung der J+S-Normen diene, sondern einzig zu einem Ausschluss von Breitensportlern führe. Zudem verhindere sie ein Wachstum seines Angebots, was wiederum dem Breitensport schade. Die Auflage sei sachfremd. Eine Beschränkung der Anzahl Kurse erfordere entweder grössere Gruppen oder weniger Teilnehmende. Eine Vergrösserung der Gruppen lasse sich wirtschaftlich nicht realisieren. Es wäre mit einem Einbruch der Nachfrage zu rechnen. Er sei mit den rechtskräftigen Beitragskürzungen aber bereits genügend sanktioniert worden. Die Auflage sei zudem zur Verfolgung der gesetzgeberischen Ziele weder geeignet noch erforderlich und für ihn unzumutbar. Er habe den Tatbeweis bereits angetreten, dass die ihm unterlaufenen Fehler nicht mehr vorkommen würden. Werde die Auflage Ziff. 2.a. aufgehoben, falle auch die Hauptbegründung für die Auflage Ziff. 2.c. weg. Vor diesem Hintergrund sei die Auflage Ziff. 2.c. schlicht willkürlich. Soweit keine direkte Verletzung von Bundesrecht vorliege, sei die Auflage unangemessen.

Eventualiter beantragt er aus denselben Gründen wie bei Auflage Ziff. 2.a. (vgl. vorstehend E. 7.1) eine Befristung auf zwei Jahre.

**8.2** Die Vorinstanz entgegnet hierzu, dass die Grösse eines J+S-Kurses nach oben offen sei, weshalb die Auflage zu keinem Ausschluss von Teilnehmenden führe. Im angefochtenen J+S-Angebot habe es 109 Kurse gegeben, in den beiden nachfolgenden jedoch nur noch 66 bzw. 51 Kurse, obwohl darin noch sehr viele Kleinstkurse enthalten seien. Halte der Beschwerdeführer das Aufteilungsverbot gemäss Art. 7 J+S-V-BASPO ein, werde sich die Anzahl Kurse deutlich reduzieren. Das Programm J+S habe zudem nicht das Ziel, das wirtschaftliche Fortkommen eines kommerziellen Anbieters zu fördern. Erfahrungsgemäss führe eine Vielzahl von Kursen zu Fehlern in der Administration. Die Beschränkung der Anzahl Kurse sei daher durchaus ein geeignetes Mittel, die Korrektheit der Abrechnungen sicherzustellen, zumal der Beschwerdeführer die Fehler selbst u.a. mit der grossen Anzahl Kurse begründet habe.

Die eventualiter beantragte Befristung der Auflage lehnt die Vorinstanz mit den bereits im Zusammenhang mit der Auflage Ziff. 2.a. dargelegten Argumenten ab (vgl. vorstehend E. 7.2).

**8.3** Die J+S-Bestimmungen sehen keine Obergrenze betreffend die Anzahl Kurse in einem J+S-Angebot vor. Die Auflage schränkt den Beschwerdeführer somit in seiner Teilnahme an J+S ein. Darin kann vorliegend allerdings keine Gesetzeswidrigkeit erblickt werden, könnte der Beschwerdeführer doch gestützt auf Art. 27 Abs. 3 SpoFöV grundsätzlich vollständig von der Teilnahme an J+S ausgeschlossen werden. Es kann hierzu auf das bereits zu Auflage Ziff. 2.a. Ausgeführte verwiesen werden (vorstehend E. 7.4).

**8.4** Es handelt sich des Weiteren nicht um eine sachfremde Auflage. Zunächst ist festzuhalten, dass die Anzahl der Teilnehmenden in einem J+S-Kurs nicht limitiert ist. Durch die Bildung von Teilgruppen kann zudem auch bei grösseren beständigen Gruppen in kleinen Teilgruppen trainiert werden. Die Auflage schliesst somit grundsätzlich keine Teilnehmenden aus. Durch die Beschränkung der Anzahl Kurse auf maximal 60 wird der Beschwerdeführer jedoch gezwungen, die Teilnehmenden im Vergleich zum beanstandeten J+S-Angebot Nr. (...) (109 angemeldete Kurse) in weniger Kursen und damit in grösseren beständigen Gruppen zusammenzufassen, will er weiterhin im bisherigen Umfang Teilnehmerstunden (vgl. Art. 44 Abs. 1 VSpoFöP) zur Abrechnung bringen. Die Auflage verhindert somit die

unbeschränkte Bildung von Kleinstkursen und stellt dadurch sicher, dass das in Art. 7 J+S-V-BASPO statuierte Verbot besser beachtet wird. Kommt hinzu, dass der Beschwerdeführer die Leiter- und Teilnehmerüberschneidungen in seiner Stellungnahme vom 30. November 2017 u.a. mit der hohen Kursanzahl begründete. Die Auflage bezweckt somit auch eine Verbesserung der Kursadministration.

**8.5** Zur Verhältnismässigkeit der Auflage ist Folgendes festzuhalten:

**8.5.1** Wie vorstehend ausgeführt, stellt die Auflage sicher, dass das Verbot der künstlichen Gruppenaufteilung im Sinne von Art. 7 J+S-V-BASPO besser beachtet wird. Eine geringere Anzahl an Kursen erleichtert zudem die Administration, wodurch sich die Gefahr von Fehlern bei der Datenerfassung reduziert. Die Auflage ist daher geeignet, künftige Verstösse und damit die ungerechtfertigte Auszahlung von J+S-Beiträgen zu verhindern.

**8.5.2** In Bezug auf die Erforderlichkeit der Auflage kann in erster Linie auf das bereits zur Auflage Ziff. 2.a. Ausgeführte verwiesen werden (vorstehend E. 7.6.3). Ergänzend ist anzufügen, dass die Auflage nicht nur isoliert betrachtet, sondern auch unter Berücksichtigung der Auflage Ziff. 2.a. als erforderlich anzusehen ist. Die Auflage Ziff. 2.a. verhindert die künstliche Bildung von Kleinstkursen mit drei bis fünf Teilnehmenden, vermag aber künftige Verstösse gegen Art. 7 J+S-V-BASPO nicht gänzlich auszuschliessen. Die Auflage Ziff. 2.c. stellt diesbezüglich eine zusätzliche Schranke dar und stellt sicher, dass der Beschwerdeführer nicht in Verletzung von Art. 7 J+S-V-BASPO eine unbeschränkte Anzahl von Kursen mit sechs Teilnehmenden anmeldet. Auch ist eine Reduktion der Anzahl Kurse zur Verbesserung der Administration erforderlich, zumal der Beschwerdeführer die Leiter- und Teilnehmerüberschneidungen in seiner Stellungnahme vom 30. November 2017 u.a. auf die hohe Kursanzahl zurückführte.

Was die Dauer der Auflage anbelangt, so erweist sich auch hier eine unbefristete Anordnung nicht als erforderlich und es erscheint ausreichend, die Auflage auf eine Dauer von zwei Jahren zu befristen. Es kann hierzu wiederum auf die entsprechenden Ausführungen zur Auflage Ziff. 2.a. verwiesen werden (vorstehend E. 7.6.3).

**8.5.3** Die – auf zwei Jahre befristete – Auflage ist dem Beschwerdeführer schliesslich auch zumutbar. Er hat unbestritten ein Interesse daran, mehr als 60 Kurse anzumelden und hierfür J+S-Beiträge zu erhalten. Die kor-

rekte Berücksichtigung von Art. 7 J+S-V-BASPO führt jedoch bereits zu einer wesentlichen Reduktion der Anzahl Kurse. Während das beanstandete J+S-Angebot Nr. (...) noch aus 109 Kursen bestand, meldete der Beschwerdeführer in den beiden darauffolgenden J+S-Angeboten denn auch nur noch 66 bzw. 51 Kurse an. Die Auflage schränkt das tatsächliche Kursangebot somit nur unwesentlich ein. Zwar wird der Beschwerdeführer sein Kursangebot aufgrund der Auflage kaum ausbauen können, diesem Umstand wird jedoch durch die Befristung auf zwei Jahre genügend Rechnung getragen. Sodann kann auch bei einer Vergrößerung der bestehenden Gruppen in kleinen Teilgruppen trainiert werden, weshalb nicht mit einem Einbruch der Nachfrage zu rechnen ist (vgl. vorstehend E. 7.6.4). Da bei entsprechender Gruppenaufteilung auch mit maximal 60 Kursen weiterhin im bisherigen Umfang Teilnehmerstunden zur Abrechnung gebracht werden können (vgl. vorstehend E. 8.4), entgehen dem Beschwerdeführer durch die Auflage höchstens zusätzliche Grundbeträge nach Art. 44 Abs. 1 VSpoföP. Bei dieser Sachlage vermag das private Interesse des Beschwerdeführers das öffentliche Interesse an einer zweckmässigen Verwendung der J+S-Gelder nicht zu überwiegen.

**8.6** Nach dem Ausgeführten bestehen sachliche Gründe für die Auflage und sie kann deshalb nicht als willkürlich angesehen werden. Da die Auflage Ziff. 2.a. nicht aufzuheben ist, ist auf die diesbezügliche Argumentation des Beschwerdeführers nicht weiter einzugehen. Eine Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit nach Art. 8 BV liegt ebenfalls nicht vor (vgl. vorstehend E. 7.7).

**8.7** Insgesamt ergibt sich somit, dass die Auflage Ziff. 2.c. auf eine Dauer von zwei Jahren zu befristen. Im Übrigen erweist sie sich als rechtmässig und angemessen.

## **9.**

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass die Auflagen Ziff. 2.a. und 2.c. grundsätzlich weder im Einzelnen noch in der Gesamtheit zu beanstanden sind. Sie sind jedoch jeweils auf eine Dauer von zwei Jahren zu befristen. Entsprechend ist die Beschwerde teilweise – im Sinne des Eventualantrages – gutzuheissen, im Übrigen jedoch abzuweisen.

## **10.**

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen zu befinden.

**10.1** Die Verfahrenskosten hat in der Regel die unterliegende Partei zu tragen; unterliegt sie nur teilweise, so werden sie ermässigt. Ausnahmsweise können sie erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen werden unabhängig vom Verfahrensausgang keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Der Beschwerdeführer unterliegt mit seinem Hauptantrag auf Aufhebung der streitgegenständlichen Auflagen. Entgegen seiner Ansicht erweisen sich diese im Grundsatz als rechtmässig und angemessen. Sie sind jedoch seinem Eventualantrag entsprechend auf eine Dauer von zwei Jahren zu befristen. Bei diesem Ausgang rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführer als zu einem Viertel obsiegend anzusehen. Entsprechend hat er die auf Fr. 3'000.– festzusetzenden Verfahrenskosten (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) im Umfang von Fr. 2'250.– zu tragen. Dieser Betrag ist dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 750.– ist dem Beschwerdeführer nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstaten. Die Vorinstanz hat keine Verfahrenskosten zu tragen.

**10.2** Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE). Obsiegt die Partei nur teilweise, ist die Parteientschädigung entsprechend zu kürzen (vgl. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Bundesbehörden haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 ff. VGKE). Sie wird vom Gericht aufgrund der Akten festgesetzt, wenn keine Kostennote eingereicht wird (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer obsiegt zu einem Viertel. In diesem Umfang hat er Anspruch auf eine reduzierte Parteientschädigung. Es wurde keine Kostennote eingereicht, weshalb die Höhe der Entschädigung aufgrund der Akten festzusetzen ist. Unter Berücksichtigung der Schwierigkeit des Falles, des notwendigen Aufwandes und eines durchschnittlichen Stundenansatzes erachtet das Bundesverwaltungsgericht eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1'000.– als angemessen. Die Vorinstanz als Bundesbehörde hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

### **1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Auflagen gemäss Dispositiv-Ziffern 2.a. und 2.c. der Verfügung der Vorinstanz vom 2. November 2018 werden auf eine Dauer von zwei Jahren befristet. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

### **2.**

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 3'000.– festgesetzt und im Umfang von Fr. 2'250.– dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 750.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontoangaben mitzuteilen.

### **3.**

Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'000.– zu bezahlen.

### **4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat VBS (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger

Marcel Zaugg

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: