



Abteilung III
C-3778/2010

Urteil vom 4. Juli 2012

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz),
Richterin Madeleine Hirsig-Vouilloz, Richter Vito Valenti,
Gerichtsschreiberin Susanne Flückiger.

Parteien

Primarschule A. _____,
vertreten durch Blum & Grob Rechtsanwälte,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV,
Vorinstanz.

Gegenstand

Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung;
Verfügung des BSV vom 20. April 2010.

Sachverhalt:**A.**

Am 10. Februar 2009 beantragte die Primarschule A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) beim Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (Vorinstanz) Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung für die auf das Schuljahr 2009/2010 hin errichtete Tagesbetreuung an der Primarschule (act. A/11; act. 1.3). Das Angebot umfasst die Betreuung von Kindergartenkindern und Primarschülern während 39 Schulwochen, jeweils von 7.00 Uhr bis 18.00 Uhr mit Frühstück, warmem Mittagessen und Zvieri, mittwochs bis 14.00 Uhr, und basiert auf der im Zürcher Volksschulgesetz neu geschaffenen Pflicht der Gemeinden, Tagesstrukturen anzubieten. Die Schulgemeinde ging von einem Bedarf von 14 Betreuungsplätzen am Morgen, 21 Plätzen am Mittag und 25 Plätzen am Nachmittag aus.

In seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 2009 befürwortete der Kanton Zürich das Vorhaben. Er führte aus, die Erweiterung des (bereits bestehenden) Mittagstischs zur ganztägigen Betreuung sei eine sinnvolle und notwendige Ergänzung. Er stellte gleichzeitig fest, die Anzahl Plätze am Morgen und am Nachmittag würden etwas hoch erscheinen, aber die Zeit werde den genauen Bedarf zeigen (act. 1.7).

B.

Mit Verfügung vom 20. April 2010 wies die Vorinstanz das Gesuch ab. Sie begründete dies damit, dass bisher während der Schulzeit bereits ein Mittagstisch mit 20 Plätzen an vier Tagen pro Woche geführt worden sei. Dieser werde jetzt in den Hort integriert. Die aktuellen Belegungszahlen zeigten indes, dass die bestehenden Betreuungsplätze am Mittag nicht einmal zur Hälfte ausgelastet seien und für den zusätzlichen Öffnungstag am Mittwoch gar kein Bedarf bestehe. Die neu angebotene Betreuung am Morgen und am Nachmittag werde nur von wenigen Kindern und nur unregelmässig besucht. Somit handle es sich de facto mit den neuen Plätzen am Morgen und am Nachmittag um eine Verschiebung der nicht benötigten Plätze am Mittag. Ein Bedarf für eine Erhöhung des Gesamtangebots sei nicht ausgewiesen, weshalb die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt seien (act. A/15; act. 1.2).

C.

Am 25. Mai 2010 erhob die Primarschule A._____, vertreten durch die Blum & Grob Rechtsanwälte AG, Zürich, gegen diesen Bescheid Be-

schwerde und beantragte, die Verfügung vom 20. April 2010 sei aufzuheben und der Beschwerdeführerin seien die beantragten Finanzhilfen zu gewähren, eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; dies alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des BSV (act. 1).

Sie begründete dies damit, dass es sich vorliegend entgegen der Auffassung der Vorinstanz um ein neu geschaffenes Angebot mit Betreuung während des ganzen Tages – und nicht um eine Erweiterung – handle. Der bisher bestehende Mittagstisch sei von einem privaten, nicht mehr aktiven Verein unabhängig von der Beschwerdeführerin durchgeführt worden. Zuletzt habe die Gemeinde einen alten Pavillon zur Verfügung gestellt und den Verein mit einem jährlichen Beitrag von Fr. 10'000.– unterstützt. Für die gemäss Zürcher Volksschulgesetz verlangte Einrichtung des Angebots habe die Gemeinde Investitionen von ca. Fr. 100'000.– vorgenommen (bauliche Massnahmen, Einrichtung einer Küche und weiterer Räume, Anstellung von Betreuungspersonal). Die Schulgemeinde habe immer mit der Anstossfinanzierung gerechnet. Da sich die Nachfrage erst aufbauen müsse, werde das Angebot erst längerfristig finanzierbar. Aus diesem Grund sei die Anschubfinanzierung des Bundes ja eingeführt worden.

Als Eventualantrag führte die Beschwerdeführerin aus, selbst wenn von einem Ausbau des bestehenden Angebotes ausgegangen werde, entspreche die neue Lösung einer massgeblichen Ausdehnung der Betreuung, weshalb die Anforderungen für die Zusprache von Finanzhilfen ebenfalls erfüllt seien. Weiter widersprach die Beschwerdeführerin den Ausführungen der Vorinstanz betreffend den Bedarf, dieser sei – gestützt auf die durchgeführte Bedarfsevaluation – klar ausgewiesen.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 14. Juli 2010 beantragte die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen (act. 5).

Sie begründete die Abweisung des Gesuchs insbesondere damit, dass kein Bedarf für eine wesentliche Erhöhung des Angebots ausgewiesen sei. Vorliegend handle es sich um eine bisherige und nicht um eine neue Institution, welche die Gemeinde bereits mit einem namhaften Betrag unterstützt habe. Die Vorinstanz bestritt die Erweiterung des Angebots nicht. Entscheidend für die Festlegung des Bedarfs sei indes die tatsächliche Belegung der angebotenen Plätze und deren realistischerweise zu erwar-

tende zukünftige Entwicklung. Vorliegend habe auch der Kanton festgehalten, die Anzahl Plätze am Morgen und am Nachmittag erscheine etwas hoch. Die konkreten Anmeldungen hätten bewiesen, dass in den ersten sechs Monaten die vorhandenen Plätze nur sehr wenig und die Plätze am Mittag nicht einmal zur Hälfte belegt gewesen seien. Die geringe Nachfrage hänge vermutlich mit den gegenüber dem Vorjahr bedeutend höheren Preisen des Betreuungsangebots zusammen. Würden die nun genutzten Plätze gewichtet, seien die bisherigen Plätze sogar zurückgegangen, weshalb keine wesentliche Erhöhung für das bestehende Angebot erfolgt sei. Das BSV wies zudem darauf hin, dass der Bund im Rahmen des bewilligten Kredites Finanzhilfen gewähre. Im Zeitpunkt der abschliessenden Prüfung des Gesuches sei der zur Verfügung stehende zweite Verpflichtungskredit bereits ausgeschöpft gewesen. In diesem Lichte sei zu berücksichtigen, dass die Anerkennung einer Erhöhung des bisherigen Angebots nur möglich sei, wenn der Bedarf dafür klar belegt worden sei.

E.

Am 26. August 2010 traf beim Bundesverwaltungsgericht ein Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– ein (act. 8).

In ihrer Replik vom 17. September 2010 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest (act. 9). Sie widersprach einerseits der Argumentation der Vorinstanz, es handle sich beim vorliegenden Angebot um ein bereits Bestehendes unter neuer Trägerschaft. Die beiden Angebote seien nicht miteinander zu vergleichen. Eventualiter sei jedoch festzustellen, dass mit dem zur Diskussion stehenden Angebot ein massiver zeitlicher Ausbau des bisherigen Angebotes stattgefunden habe. Betreffend die Nachfrage stellte sie grundsätzlich fest, erst wenn eine Betreuungsmöglichkeit bestehe, könne sie auch genutzt werden. Zudem sei die Nutzung des Betreuungsangebots eine Preisfrage, wenn sie zu teuer sei, werde sie wohl auch nicht genutzt, genau deshalb sei die Anstossfinanzierung eingeführt worden. Zur Argumentation der Vorinstanz, im vorliegenden Fall sei der zur Verfügung stehende Kredit ohnehin ausgeschöpft gewesen, führt sie aus, dass – da vorliegend die Voraussetzungen für die Finanzhilfen erfüllt seien – auch keine Prioritätenordnung zu berücksichtigen sei und die Subventionen gewährt werden müssten.

F.

Duplikweise hielt die Vorinstanz an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde und an ihrer Argumentation fest (act. 11).

G.

Mit Verfügung vom 28. Oktober 2010 übermittelte das Bundesverwaltungsgericht die Duplik der Beschwerdeführerin zur Kenntnis und schloss den Schriftenwechsel ab (act. 12).

H.

Auf weitere Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen 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 Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern wie hier keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehören nach Art. 6 Abs. 3 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (BG FFKB; SR 861) in Verbindung mit Art. 33 Bst. d VGG die Verfügungen des Bundesamtes für Sozialversicherung BSV betreffend Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung.

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

1.3. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sie ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Sie ist daher zur Beschwerde legitimiert.

1.4. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht (Art. 50 und 52 VwVG) eingereichte Beschwerde ist daher, nachdem auch der verlangte Kostenvorschuss rechtzeitig geleistet worden ist (act. 8), einzutreten.

2.

2.1. In zeitlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestan-

des Geltung haben (vgl. z.B. BGE 130 V 329, BGE 112 V 168 E. 3c mit Hinweis auf MAX IMBODEN/RENÉ RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., Basel 1976, Bd. I, S. 95, mit Verweis auf BGE 89 I 468 E. 3c). Demnach ist grundsätzlich bei der Beurteilung des vorliegenden Falls auf den Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Verwaltungsaktes, hier der Verfügung vom 20. April 2010, abzustellen. Deshalb werden im Folgenden die vom 1. Februar 2003 bis 31. Januar 2011 anwendbaren Bestimmungen des BG FFKB und der Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 9. Dezember 2002 (V FFKB; SR 861.1) zitiert. Die seit 1. Februar 2011 geltenden Bestimmungen des BG FFKB und der V FFKB (vgl. AS 2011 307 bzw. AS 2011 189) finden somit grundsätzlich noch keine Anwendung.

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

2.3. Gemäss Art. 1 Abs. 1 BG FFKB richtet der Bund Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen im Rahmen des bewilligten Kredites aus, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser vereinbaren können (vgl. BBI 2002 4219 S. 4238 f. zu Art. 1; vgl. auch Art. 2 Abs. 1 und 4 Abs. 1 und 3 BG FFKB). Die Bundesversammlung beschliesst die für die Finanzhilfen nötigen Mittel in der Form eines mehrjährigen Verpflichtungskredits. Übersteigen die Gesuche die zur Verfügung stehenden Mittel, so erlässt das Eidgenössische Departement des Innern eine Prioritätenordnung; dabei wird eine ausgewogene regionale Verteilung angestrebt (Art. 4 Abs. 1 und 3 BG FFKB). Es besteht somit kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfe (vgl. BBI 2002 4219 S. 4240 zu Art. 3 Abs. 1; siehe hienach E. 3.1 ff.). Deshalb überprüft das Bundesverwaltungsgericht den Entscheid der Verwaltung nach ständiger Praxis mit einer gewissen Zurückhaltung (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-2070/2008 vom 5. Januar 2009 E. 2, C-6288/2008 vom 15. Juni 2009 E. 2.2 und C-1903/2011 vom 29. August 2011 E. 2).

2.4. Die Finanzhilfen können an Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung von Kindern bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit ausgerichtet werden. Die Finanzhilfen werden in erster Linie für neue Institutionen gewährt. Sie können jedoch auch für bestehende Institutionen ge-

währt werden, die ihr Angebot wesentlich erhöhen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 BG FFKB).

2.5. Gemäss Art. 3 Abs. 1 BG FFKB können die Finanzhilfen Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung gewährt werden, die – wie hier – von der öffentlichen Hand getragen sind, deren Finanzierung langfristig, mindestens aber für sechs Jahre, gesichert erscheint und die den kantonalen Qualitätsanforderungen genügen.

Als Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung gelten Institutionen, die Kinder im Schulalter ausserhalb der Unterrichtszeit betreuen. Finanzhilfen können Einrichtungen für schulergänzende Betreuung erhalten, die über mindestens 10 Plätze verfügen, pro Woche an mindestens 4 Tagen und pro Jahr während mindestens 36 Schulwochen geöffnet sind und Betreuungseinheiten anbieten, die am Morgen mindestens 1 Stunde, am Mittag mindestens 2 Stunden (inklusive Verpflegung) oder am Nachmittag mindestens 2 Stunden umfassen (Art. 5 Abs. 1 – 2 V FFKB).

Als wesentliche Erhöhung des Angebotes gilt eine Erhöhung der Anzahl Plätze um einen Drittel, mindestens aber um 10 Plätze; oder eine Ausdehnung der Öffnungszeiten durch eine Erhöhung der Anzahl Betreuungseinheiten um einen Drittel, mindestens aber um 50 Betreuungseinheiten pro Jahr. Wird eine bestehende Einrichtung für die schulergänzende Betreuung ohne eine wesentliche Änderung des Betriebskonzeptes unter neuer Trägerschaft weitergeführt oder neu eröffnet, so gilt sie nicht als neue Institution (Art. 5 Abs. 3 – 4 V FFKB).

3.

Die Beschwerdeführerin verlangt in der Hauptsache die Zusprache der beantragten Finanzhilfen, da sie die Voraussetzungen dafür erfülle. Vorab ist deshalb die rechtliche Natur der Gesuche um Finanzhilfen für familienergänzende Betreuung zu erläutern.

3.1. Gemäss Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1) sind *Finanzhilfen* geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten.

Der Subventionsbegriff findet Anwendung im ganzen Bereich des Bundesrechts. Finanzhilfen sind Teil der Leistungsverwaltung, bei welcher der

Staat leistet, ohne dass der Subventionsempfänger aufgrund eines Rechtssatzes zu einer Verhaltensweise verpflichtet wäre, während Abgeltungen Teil der Eingriffsverwaltung sind, da sie einen Ausgleich für einseitig vorgenommene Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bürger bedeuten (vgl. FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Basel 2006, S. 24 ff., insb. S. 25 f. und 32 mit weiteren Hinweisen).

Art. 13 Abs. 1 SuG, der die Prioritätenordnung regelt, gilt u.a. für jene Fälle, bei denen aufgrund der Spezialgesetzgebung kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen besteht. Übersteigen die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel, so erstellen die zuständigen Departemente eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden (Art. 13 Abs. 2, 1. Satz SuG).

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

3.3. Gemäss Art. 1 Abs. 1 BG FFKB richtet der Bund Finanzhilfen im Rahmen der bewilligten Kredite aus. Hierbei handelt es sich um typische Ermessenssubventionen, auf die kein Anspruch besteht und deren Zusprache im Ermessen der Vorinstanz liegt, soweit die Voraussetzungen der eingereichten Projekte gemäss Art. 3 BG FFKB gegeben sind (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.95/2004 vom 18. Februar 2004).

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, nament-

lich die das betreffende Gebiet beherrschenden Rechtsgrundsätze. Der Entscheid darf ferner nicht willkürlich sein (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 441).

Können wegen beschränkter finanzieller Mittel nicht alle Projekte berücksichtigt werden, welche grundsätzlich die Anforderungen für die Zusprache einer Ermessenssubvention erfüllen würden, sind die zuständigen Behörden verpflichtet, Prioritätenordnungen aufzustellen (vgl. Art. 13 Abs. 1 und 2 SuG, Art. 4 Abs. 3 BG FFKB). Die Behörde hat nach pflichtgemäßem Ermessen – neben den in der Verordnung vorgegebenen absoluten Kriterien – weitere, relative Kriterien festzulegen, die es erlauben, die Anzahl der an sich subventionierbaren Gesuche nach dem Grad ihrer Subventionswürdigkeit sachgerecht zu priorisieren.

4.

Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz sei zu Unrecht von einer Erweiterung eines bestehenden Projekts ausgegangen, tatsächlich handle es sich beim beantragten Finanzierungsgesuch um ein neues Angebot gemäss Art. 2 Abs. 2 BG FFKB. Entsprechend habe die Vorinstanz einen falschen Sachverhalt zu Grunde gelegt.

Vorliegend ist unbestritten, dass in der Gemeinde A._____ ein Mittagstisch für Kindergarten- und Primarschulkinder während den Schulwochen bestand, welcher vom privaten Verein "B._____" betrieben wurde, zuletzt in einem Pavillon der Primarschule an vier Tagen pro Woche. Die Primarschule unterstützte das Angebot mit Fr. 10'000.- jährlich (vgl. act. A10, act. 1.5 S. 200). Das nunmehr in Frage stehende Projekt entspricht einer Betreuung während des ganzen Tages (ausser Mittwochnachmittag) mit integriertem Mittagstisch. Es wird von der Primarschule A._____ mit Angestellten in eigenen, dafür ausgebauten und eingerichteten Räumlichkeiten betrieben. Der private Verein "B._____" ist nicht mehr aktiv. Somit ist zunächst zu klären, ob es sich hier um ein neues Angebot oder um einen Ausbau eines bestehenden Angebots gemäss bundesgesetzlicher Definition handelt.

4.1. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in seiner Rechtsprechung zur Frage des neuen Angebots in Fällen geäußert, in welchen eine Kinderkrippe, welche vom bisherigen Betreiber – aus verschiedenen Gründen – nicht mehr weitergeführt wurde, und nunmehr in denselben Räumlichkeiten eine neue Kindertagesstätte eröffnet werden sollte. Es kam im

Wesentlichen zum Schluss, das erklärte Ziel des Bundesgesetzes bestehe darin, die Anzahl von Betreuungsplätzen zu erhöhen, wobei das Impulsprogramm einen Anstoss zur Schaffung von Betreuungsplätzen geben solle. Die geschaffenen Betreuungsstellen müssten indessen auch nach Wegfall der Bundeshilfen weiterbestehen können. Art. 5 Abs. 4 V FFKB wolle darum einerseits sicherstellen, dass in erster Linie Neugründungen von einer finanziellen Starthilfe des Bundes profitieren könnten, um die Anzahl Betreuungsplätze insgesamt zu erhöhen, und andererseits verhindern, dass Finanzhilfen von Institutionen faktisch mehrfach und über die gesetzlich vorgesehene Maximaldauer hinaus in Anspruch genommen würden. Bei einer "Weiterführung" in diesem Sinne gehe es um Betriebseröffnungen, welche mehr oder weniger nahtlos auf einer früheren Kindertagesstätten-Struktur (Lokalität, Infrastruktur) anknüpften bzw. aufbauten, beispielsweise durch Kauf, Fusion o.ä., basierend auf wesentlichen Elementen der vormaligen Institution (z.B. der Infrastruktur, des Personals, der leitenden Person bzw. Eigentümerin). Werde hingegen eine Kindertagesstätte ganz aufgelöst bzw. aufgegeben, und würden andere Personen dies nutzen, um ein eigenes, vom bisherigen Betrieb völlig unabhängiges Angebot zu gründen, handle es sich nicht um eine Weiterführung im Sinne von Art. 2 Abs. 4 V FFKB, sondern um eine neue Eröffnung (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-6397/2010 vom 24. Oktober 2011 E. 2.3.5 f. mit Hinweisen sowie C-591/2010 vom 23. Mai 2012 E. 8 f.).

4.2. Vorliegend ist der Beschwerdeführerin insofern darin beizupflichten, als dass die bisherige Mittagsbetreuung an vier Tagen pro Woche inkl. Mittagessen, gegen ein Entgelt von Fr. 10.– pro Kind und Essen, geführt durch einen privaten Verein, sich stark vom nunmehr in Frage stehenden Angebot mit professioneller Betreuung während des ganzen Tages, an fünf Tagen pro Woche (ohne Mittwochnachmittag), unterscheidet. Für ein neues Konzept spricht in Anwendung der oben dargelegten Rechtsprechung auch, dass die Schulgemeinde neue Räumlichkeiten geschaffen und eingerichtet hat. Der Mittagstisch des privaten Vereins ist – aufgrund der Einstellung des Angebots durch den Verein – weggefallen. Insofern sind mit dem Angebot der Primarschule neue Plätze – auch für den Mittagstisch – geschaffen worden.

4.3. Nachfolgend ist jedoch aufzuzeigen, dass hier – trotz dieser Konzeptänderung in der schulergänzenden Betreuung – kein neues Angebot im Sinne des BG FFKB geschaffen wurde.

Gemäss den Akten findet die Betreuung wie bisher in den Räumlichkeiten der Beschwerdeführerin statt, auch wenn die Räume – nicht zuletzt wegen den Vorgaben des Kantons – ausgebaut wurden. Auch an der Finanzierung des Mittagstischs war die Gemeinde bereits beteiligt (Fr. 10'000.- pro Jahr). Weiter gilt das Angebot – soweit ersichtlich – für dieselben Nutzer wie bisher (Kindergarten- und Primarschulkinder der Gemeinde A._____, vgl. act. A7, A10); jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass das ehemalige Mittagstisch-Angebot für eine andere Benutzergruppe positioniert gewesen wäre (wie z.B. konfessionelle Einschränkung, Kinder nur eines Schulhauses etc.). Dies wird auch nicht behauptet. Im Wesentlichen erweitert sich für die Nutzer die Betreuungszeit und ändert sich die finanzielle Beteiligung. Schliesslich geht aus den Akten hervor, dass die Schulgemeinde den Mittagstisch in ihrer eigenen Wahrnehmung bereits im Rahmen der Einführung der Blockzeiten und des Frühenglisch auf das Schuljahr 2005/2006 hin als Betreuungsangebot einführte, dafür die Zusammenarbeit mit dem privaten Verein "B._____" ausbaute und diesen finanziell unterstützte (vgl. act. 1.5 S. 200).

4.4. In Berücksichtigung dieser Umstände ist festzustellen, dass es sich im Gegensatz zur in E. 4.1 dargelegten Fallkonstellation vorliegend – entgegen der Argumentation der Beschwerdeführerin – nicht um ein neues Angebot im Sinne des Gesetzes handelt. Das bisher für die Kindergarten- und Schulkinder der Gemeinde A._____ angebotene Mittagessen mit Betreuung an vier Mittagen wurde durch das umfassendere zeitlich ausgebaute Betreuungsangebot abgelöst, indem die Beschwerdeführerin die Betreuung selbst übernahm, statt sie nur finanziell und infrastruktur-mässig zu unterstützen. Die replikweise vorgetragene Rüge, die Vorinstanz habe mit der Anweisung an die Beschwerdeführerin, den bisherigen Mittagstisch im Gesuch unter "bestehendes Angebot" aufzuführen, obwohl die Beschwerdeführerin selber von einem neuen Angebot ausgegangen sei, gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen (act. 9), stösst damit ins Leere.

Somit bleibt nachfolgend zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen aufgrund einer wesentlichen Erhöhung des Angebots gegeben sind (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BG FFKB i.V.m. Art. 5 Abs. 3 V FFKB).

4.5. Es ist unbestritten, dass vorliegend die Öffnungszeiten des Horts massiv erweitert wurden (altes Angebot: vier Mittage, je von 11.50 Uhr bis

13.15 Uhr; neues Angebot: fünf Tage pro Woche von 07.00 Uhr – 18.00 Uhr [ohne Mittwochnachmittag]; je während 39 Schulwochen). Die Voraussetzungen für eine wesentliche Erhöhung des Angebots gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b V FFKB (oben E. 2.5) sind demnach grundsätzlich erfüllt.

4.6. Neben der wesentlichen Ausdehnung der Öffnungszeiten macht der Bund die Zusprache von Finanzhilfen davon abhängig, dass die Finanzierung der schulergänzenden Betreuung langfristig, mindestens aber für sechs Jahre, gesichert erscheint (Art. 6 V FFKB). Die Antragsteller haben deshalb glaubhaft darzulegen, dass die Betreuungsplätze auch nach Wegfall der Anstossfinanzierung weiter bestehen bleiben können, indem ein Bedarf für die Erhöhung der Anzahl Betreuungseinheiten besteht und die Plätze nach Ablauf der Bundessubvention weiter finanziert werden können, d.h. hier zu einem wesentlichen Teil durch die Beteiligung der Eltern.

Somit bleibt zu klären, ob in der Gemeinde A._____ auch ein genügender Bedarf für das in Frage stehende Angebot besteht.

4.6.1. Den Akten ist zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin im April 2007 mit einer Umfrage bei den Eltern eine ausführliche Bedarfsevaluation durchgeführt und gestützt darauf und auf die Erfahrungen mit dem Mittagstisch den Bedarf an Plätzen errechnet hat (act. 1.4, act. 1.5 S. 200, 202). Weiter hat sie eine einkommensabhängige Rabattverordnung für die Nutzung der Betreuungsplätze erstellt, wobei der Maximaltarif 70% der Bruttovollkosten betragen sollte (act. 1.5 S. 203 ff.).

Am [...] Dezember 2008 wurde das Projekt sowie dessen Finanzierung von der Schulgemeindeversammlung abgelehnt (act. 1.5 S. 209). Eine angepasste Finanzierungsvorlage (ohne Subventionierung der Plätze durch die Gemeinde bei hohem steuerbaren Gesamteinkommen der Eltern) wurde von der Schulgemeindeversammlung am [...] April 2009 gutgeheissen (act. A9).

4.6.2. Im Dezember 2008 besuchten an den vier offenen Tagen jeweils zwischen 11 bis 20 Kinder den Mittagstisch, insgesamt wurden 67 Mittagessen verkauft (vgl. act. 1.5 S. 200). Gestützt auf die Bedarfsevaluation im Frühling 2007 errechnete die Beschwerdeführerin einen Bedarf von 14 Plätzen am Morgen, 21 Plätzen am Mittag und 25 Plätzen am Nachmittag (vgl. act. A11 S. 5, act. 1.4).

Gestützt auf die Präsenzkontrolle der Wochen 1 – 20 des Schuljahres 2009/2010 ist mit der Vorinstanz festzustellen, dass am Morgen jeweils einzelne Kinder den Hort besuchten, am Mittag im Maximum zwölf Plätze belegt waren, am Mittwochmittag gar kein Bedarf bestand und auch am Nachmittag jeweils weniger als zehn Plätze belegt waren (act. A2).

4.6.3. Aus den Akten geht hervor, dass die vom Verein B._____ betriebene Betreuung mit Mittagessen jeweils Fr. 10.- pro Kind kostete (act. A10). Gemäss dem ab [...] August 2009 in Kraft gesetzten, angepassten Kostenreglement wurden die Kosten pro Kind und Tag (mit Geschwisterrabatt) für den Block am Mittag von 12.00 – 13.30 Uhr auf Fr. 24.10 auf Rabattstufe 0% festgelegt, bzw. Fr. 16.85 auf Rabattstufe 3, Fr. 14.45 auf Rabattstufe 2 und Fr. 12.05 auf Rabattstufe 1. Das Morgenmodul kostete die Eltern zwischen Fr. 5.20 und Fr. 10.40. Für die ganztägige Betreuung wurden Tarife zwischen Fr. 40.75 und Fr. 81.50 festgesetzt (act. A6).

4.6.4. Es liegt auf der Hand, dass die Verteuerung des Angebots (insbesondere der Mittagsbetreuung) vor allem für diejenigen Eltern, welche nur von einem geringen oder gar keinem Rabatt profitieren konnten und damit fast das zweieinhalbfache des bis anhin bezahlten Beitrags leisten mussten, zu einer reduzierten Nutzung führte. Gegenüber diesem Angebot dürften auch Alternativlösungen existieren (bspw. privater Mittagstisch, allenfalls im Turnus unter den betreuenden Eltern organisiert). Mit den schliesslich festgelegten Tarifen ist auch zu erklären, weshalb der in der Umfrage ermittelte Bedarf und die tatsächliche Nutzung des Angebots stark differieren, wobei die Umfrage auch Angaben zu den Tarifen machte, welche die Eltern bereit sind zu zahlen (vgl. act. 1.4 S. 3). Allerdings wurden diese Ergebnisse der Umfrage nicht berücksichtigt.

4.6.5. Ergänzend ist festzustellen, dass die Primarschule A._____ gestützt auf die Schulgemeindeprotokolle immer davon ausging, die Bundesfinanzhilfen zu erhalten, und im Antrag an das BSV die Finanzhilfen auch einkalkulierte (act. 1.5 S. 203, act. A9 S. 218, A11 S. 8). Die Beschwerdeführerin hat die Finanzierung des Projekts demnach in Berücksichtigung der Bundessubventionen in dieser Höhe kalkuliert und das von der Schulgemeindeversammlung am [...] April 2009 abgesegnete Tarifsystem per [...] August 2009 in Kraft gesetzt (act. A6, A9). Die Behauptung der Beschwerdeführerin in der Replik, die Tarife seien abhängig von der Bundessubvention und vom sich aufbauenden Bedarf, trifft demnach insoweit nicht zu, als die Bundessubventionen bei der Inkraftsetzung der

Betreuungstarife bereits berücksichtigt waren. Es ist gestützt auf die Bedarfsabklärung der Gemeinde vom April 2007 und die Nutzung des "alten" Mittagstischs nicht auszuschliessen, dass ein Bedarf ungefähr im Rahmen des Antrags – allenfalls mit gewissen Korrekturen v.a. am Nachmittag (vgl. Stellungnahme des Kantons, act. A14) – grundsätzlich bestanden hätte. Indessen zeigt sich gestützt auf die konkreten Belegungszahlen im ersten Schulhalbjahr 2009/2010 schliesslich, dass der konkrete – für das vorliegende Verfahren entscheidende – Bedarf, wohl wegen der teilweise massiv erhöhten Tarife gegenüber der vorherigen Lösung, einbrach. Der Vorinstanz ist somit zuzustimmen, dass im Verfügungszeitpunkt am 20. April 2010, gestützt auf die Belegungszahlen, noch von einem ausgewiesenen Bedarf von maximal zehn Plätzen am Mittag, drei Plätzen am Morgen und sieben Plätzen am Nachmittag, je an vier Tagen pro Woche, auszugehen und der Bedarf, gewichtet auf das bisherige Angebot, sogar zurückgegangen ist. Unter diesen Umständen liegt – trotz der zeitlichen Erweiterung des Angebots – unter den zu diesem Zeitpunkt gegebenen Bedingungen – keine wesentliche Erhöhung des Angebots gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b V FFKB vor.

5.

Die Voraussetzungen zur Finanzierung des Betreuungsprojekts der Beschwerdeführerin sind deshalb nicht erfüllt. Die Beschwerdeführerin dringt demnach mit ihren Rügen nicht durch, weshalb die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen ist.

6.

Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

6.1. Die Verfahrenskosten werden unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache im vorliegenden Verfahren auf Fr. 1'500.– festgesetzt (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG sowie Art. 1, 2 und 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und mit dem am 8. Oktober 2010 geleisteten Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 2'000.– verrechnet. Der Restbetrag in Höhe von Fr. 500.– ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten.

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

7.

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

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt, mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet und ihr der Restbetrag in Höhe von Fr. 500.– zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Beat Weber

Susanne Flückiger

Versand: