



Abteilung II
B-1311/2017

Urteil vom 11. Juli 2018

Besetzung

Richter David Aschmann (Vorsitz),
Richterin Eva Schneeberger, Richter Hans Urech,
Gerichtsschreiber Tobias Grasdorf.

Parteien

Stadt A. _____,
z. Hd. lic. iur B. _____, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Finanzhilfe für die Einrichtungen für die schulergänzende
Betreuung C. _____, D. _____, E. _____ und
F. _____, Verfügungen vom 31. Januar 2017.

Sachverhalt:**A.**

Die Stadt A._____ (Beschwerdeführerin) ist die Trägerschaft von acht Einrichtungen für die schulergänzende Kinderbetreuung. Für vier dieser Einrichtungen (C._____, E._____, D._____ und F._____) ersuchte sie mit dem Formular B „Beitragsgesuch für Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung“ am 28. Juli 2016 (respektive am 30. Juni 2016 bezüglich der Einrichtung F._____) um Gewährung von Finanzhilfen für Erhöhungen der Angebote während der Schulzeit per 22. August 2016: Bezüglich D._____ und F._____ betrafen die Gesuche die Module Mittagsbetreuung und Nachmittagsbetreuung, bezüglich C._____ und E._____ nur die Module Mittagsbetreuung (vgl. Bst. B, Tabelle 1).

B.

Mit vier separaten Verfügungen vom 31. Januar 2017 lehnte das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (Vorinstanz) die Gesuche der Beschwerdeführerin ab.

Zur Begründung führte die Vorinstanz aus, bei der Einrichtung C._____ sei gemäss den aktuellen Belegungszahlen vom Oktober 2016 zwar am Mittag ein Bedarf für zusätzliche Plätze vorhanden, doch sei die durchschnittliche Belegung erst bei rund 27 Plätzen. Bei der Einrichtung E._____ seien zwar am Mittag an einzelnen Tagen mehr als die bestehenden Plätze belegt, im Durchschnitt sei die Belegung jedoch lediglich bei den bestehenden 24 Plätzen. Bei den Einrichtungen, bei welchen ein Ausbau sowohl der Mittagsplätze als auch der Nachmittagsplätze geplant sei (D._____ und F._____), seien die Plätze am Nachmittag nicht ausgelastet. Am Mittag sei zwar ein Bedarf für zusätzliche Plätze vorhanden, doch sei die durchschnittliche Belegung erst bei rund 27 (D._____) respektive gut 24 (F._____) Plätzen. Selbst bei einer grosszügigen Schätzung der noch möglichen Entwicklung des Bedarfs würden sich die bestehenden Angebote (im Durchschnitt pro Tag) nicht um mindestens zehn neue Plätze erhöhen (vgl. Tabelle 1). Deshalb seien die Erhöhungen des Angebotes nicht wesentlich im Sinne von Art. 5 Abs. 3 der Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und die Gesuche müssten abgelehnt werden.

	Plätze bisher	Plätze neu	Belegt (gem. Gesuch)	Belegt (Okt. 2016)	Schätzung Be- darf Vorinstanz	
C. _____ Mittag	21	42	17	27	35	
E. _____ Mittag	24	45	22	24	30	
D. _____	Mittag	21	45	23	27	35
	Nachmittag	21	45	13	17	21
F. _____	Mittag	21	42	21	24	30
	Nachmittag	21	42	9	16	21

Tabelle 1

C.

Gegen diese Verfügungen erhob die Beschwerdeführerin mit Eingaben vom 1. März 2017 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde und beantragte, die Verfügungen seien aufzuheben und die Beitragsgesuche für die Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung C._____, E._____, D._____ und F._____ gutzuheissen. Eventualiter seien die Verfügungen aufzuheben und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin aus, der Stadtrat von A._____ rechne in seiner Botschaft an den Gemeinderat vom 24. Mai 2016 mit einer Verdoppelung des bestehenden Angebotes in der Stadt A._____ von acht auf 16 Gruppen, da er mittelfristig mit einer Erhöhung der Betreuungsquote von 18 % im Jahr 2016 auf 30 % rechne. Es sei über die drei Jahre, für die um Finanzhilfen ersucht werde, mit einer Zunahme der Nachfrage nach Betreuungsplätzen von jährlich 20 % zu rechnen, wie dies in den letzten drei Jahren der Fall gewesen sei. Die Bedarfszahlen, wonach die Vorinstanz lediglich von einer Steigerung von 14 (C._____ und D._____), 6 (E._____) respektive 9 (F._____) Plätzen am Mittag und keiner Steigerung am Nachmittag ausgehe, erwiesen sich damit als grobe Fehlbeurteilung. Da bei einer schulergänzenden Kinderbetreuung systembedingt am Mittag eine deutlich höhere Belegung zu erwarten sei als am Nachmittag, wenn die Kinder die Schule besuchen würden, sei nicht die durchschnittliche Belegung der Mittags- und Nachmittagsbetreuung massgeblich, sondern die jeweilige Maximalbelegung. Deshalb ergebe sich auch aus den bundesrechtlichen Bestimmungen nicht, dass auf einen Durchschnittswert abzustellen sei. Die Belegungswerte seien daher richtigerweise bei allen vier Einrichtungen deutlich höher, weshalb der Bedarf für die zusätzlichen Plätze ausgewiesen sei.

D.

Mit Zwischenverfügung vom 3. März 2017 wurden die Verfahren B-1311/2017, B-1319/2017, B-1322/2017 und B-1323/2017 unter der Verfahrensnummer B-1311/2017 vereinigt.

E.

Mit Vernehmlassung vom 8. Juni 2017 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerden und führte aus, der Nachweis eines genügenden Bedarfs sei Sache der Gesuchsteller. Der Bedarf könne nicht mit der Anzahl angebotener Plätze begründet werden. Er sei in erster Linie danach zu beurteilen, ob die bereits bestehenden und die neu angebotenen Plätze tatsächlich belegt seien. Dem Anliegen der Beschwerdeführerin, auf die Planung der Stadt A. _____ abzustellen, könne deshalb nicht entsprochen werden. Für die Frage des Bedarfs sei einzig auf die von der Beschwerdeführerin eingereichten, effektiven Belegungszahlen abzustellen. Zudem stelle auch die Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung im Anhang II Ziff. 2 zur Berechnung des Pauschalbeitrages pro Jahr auf durchschnittliche Tageszahlen ab, weshalb es nicht unangemessen sei, auf die durchschnittlichen Belegungszahlen abzustellen.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 9. Juni 2017 stellte das Gericht der Beschwerdeführerin die Vernehmlassung der Vorinstanz zu und schloss den Schriftenwechsel ab.

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

1.1 Die Entscheide der Vorinstanz vom 31. Januar 2017 stellen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss Art. 31 VGG Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Departemente und Dienststellen der Bundesverwaltung (Art. 33 Bst. d VGG). Zu diesen gehört die Vorinstanz, die für den Entscheid über Gesuche für Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung zuständig ist (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung [SR 861], nachfolgend: KBFHG). Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Damit ist das Bundesverwaltungsgericht zur Prüfung der vorliegenden Beschwerden zuständig.

1.2 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Die Beschwerdefrist und die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Demnach ist auf die Beschwerden einzutreten.

2.

2.1 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

2.2 Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann grundsätzlich gerügt werden, die angefochtene Verfügung verletze Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), beruhe auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts oder sei unangemessen (Art. 49 VwVG). Die angefochtenen Verfügungen sind deshalb mit voller Kognition zu prüfen. Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich jedoch insoweit Zurückhaltung, als schon das Gesetz dem Bundesrat als Ordnungsgeber sowie der Vorinstanz als sachverständiger Behörde wegen der beschränkten Geldmittel für Finanzhilfen ("Rahmen der bewilligten Kredite", vgl. Art. 1 und Art. 4 Abs. 3 KBFHG) und der teilweise offenen Aufgabe, dafür einheitliche Kriterien zu finden, einen Beurteilungsspielraum für ihre Entscheidung im Einzelfall einräumt (vgl. Art. 7 und 9 KBFHG sowie Urteile des BVGer B-5387/2015 vom 31. Januar 2017 E. 2.2; B-86/2007 vom 11. Juli 2007 E. 2; vgl. auch BGE 135 II 384 E. 2.2.2; 133 II 35 E. 3; 104 Ib 412 E. 6b; FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Basel 2006, S. 213, m.w.H.; BENJAMIN SCHINDLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2008, Rz. 10 zu Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Gemäss Art. 1 Abs. 1 KBFHG richtet der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen zur Schaffung familienergänzender Betreuungsplätze für Kinder aus, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser vereinbaren können. Die Finanzhilfen können gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b KBFHG unter anderem an Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung von Kindern bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit ausgerichtet werden. Sie werden in erster Linie für neue Institutionen gewährt,

können aber auch für bestehende Institutionen gewährt werden, die ihr Angebot wesentlich erhöhen (Art. 2 Abs. 2 KBFHG).

3.2 Bei der Regelung gemäss Art. 2 Abs. 2 KBFHG handelt es sich um eine sogenannte Kann-Bestimmung. Die Zusprechung von Unterstützungsleistungen liegt damit im Ermessen der Vorinstanz, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Finanzhilfe gegeben sind (Urteil des BGer 2A.95/2004 vom 18. Februar 2004 E. 2.4). Der Bund richtet Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen nur im Rahmen der bewilligten Kredite aus. Er will damit einen Anstoss zur Schaffung neuer familienergänzender Betreuungsplätze geben; die Finanzhilfen bezwecken aber weder die langfristige Unterstützung entsprechender Einrichtungen noch die Vergünstigung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für berufstätige oder in Ausbildung stehende Eltern (vgl. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002 zur Parlamentarischen Initiative Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze, BBl 2002 4219, Ziff. 2.5 S. 4229 f.). 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 die zweckmässigste Lösung zu treffen. Hierbei ist sie an die Verfassung gebunden und hat insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot und das Verhältnismässigkeitsprinzip zu befolgen. Die öffentlichen Interessen sind zu wahren und der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten. Der durch die Vorinstanz getroffene Entscheid darf schliesslich nicht willkürlich sein (vgl. Urteil des BVGer B-2376/2014 vom 16. Juni 2015 E. 3.3).

3.3 Gemäss Art. 3 KBFHG wird für die Gewährung von Finanzhilfen an Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung vorausgesetzt, dass diese von natürlichen Personen, Kantonen, Gemeinden oder weiteren juristischen Personen geführt werden (Bst. a), ihre Finanzierung langfristig, mindestens aber für sechs Jahre, gesichert erscheint (Bst. b) und sie den kantonalen Qualitätsanforderungen genügen (Bst. c).

3.4 Nach Art. 5 Verordnung vom 9. Dezember 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861.1, nachfolgend: KBFHV) gelten als Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung Institutionen, die Kinder im Schulalter ausserhalb der Unterrichtszeit betreuen (Abs. 1). Gemäss Art. 5 Abs. 2 KBFHV können jene Einrichtungen für schulergänzende Betreuung Finanzhilfen erhalten, die über mindestens zehn Plätze

verfügen (Bst. a), pro Woche an mindestens vier Tagen und pro Jahr während mindestens 36 Schulwochen geöffnet sind (Bst. b) und die Betreuungseinheiten anbieten, die am Morgen mindestens eine Stunde, am Mittag mindestens zwei Stunden oder die gesamte Mittagspause (inklusive Verpflegung) und am Nachmittag mindestens zwei Stunden umfassen (Bst. c). Art. 5 Abs. 3 KBFHV definiert als eine wesentliche Erhöhung des Angebotes eine Erhöhung der Anzahl Plätze um einen Drittel, mindestens aber um zehn Plätze (Bst. a), oder eine Ausdehnung der Öffnungszeiten durch eine Erhöhung der Anzahl Betreuungseinheiten um einen Drittel, mindestens aber um fünfzig Betreuungseinheiten pro Jahr (Bst. b).

Im vorliegenden Verfahren hat die Beschwerdeführerin die Anzahl der Betreuungsplätze erhöht. Es ist unbestritten und steht damit fest, dass die in Frage stehenden Einrichtungen der Stadt A. _____ vor der Erhöhung ihres Angebotes per 22. August 2016 über 21 (C. _____, D. _____ und F. _____) respektive 24 (E. _____) schulergänzende Betreuungsplätze verfügten (vgl. Sachverhalt Bst. A). Da ein Drittel dieser bisherigen Plätze – sieben respektive acht Plätze – unter dem gesetzlich vorgesehenen Minimum neu zu schaffender Betreuungsplätze liegt, gilt für jede der hier in Frage stehenden Einrichtungen die Schaffung von zehn neuen Betreuungsplätzen als Voraussetzung für die Annahme einer wesentlichen Erhöhung ihres Angebotes (Art. 5 Abs. 3 KBFHV).

3.5 Gemäss Art. 7 KBFHV werden Finanzhilfen an Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung als Pauschalbeiträge ausgerichtet. Bei bestehenden Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung, die ihr Angebot wesentlich erhöhen, sind nur die neuen Plätze und die zusätzlich angebotenen Betreuungsstunden massgebend (Abs. 1). Die Pauschalbeiträge werden gemäss Anhang II berechnet (Abs. 2). Dieser sieht einen Pauschalbeitrag für ein Vollzeitangebot pro Platz und Jahr von Fr. 3'000.– vor (Ziff. 1.1). Ein Vollzeitangebot entspricht einer jährlichen Öffnungszeit von mindestens 225 Tagen. Bei Angeboten mit kürzeren Öffnungszeiten wird der Beitrag proportional gekürzt (Ziff. 1.2). Gemäss Ziff. 1.3 des Anhangs II sind für die Bemessung der Pauschalbeiträge die Betreuungseinheiten pro Tag massgebend.

3.6 Nach Art. 6 Abs. 1 und 2 KBFHV haben Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung ihr Gesuch um eine Finanzhilfe vor der Betriebsaufnahme oder vor der Erhöhung des Angebotes beim Bundesamt für Sozialversicherungen BSV einzureichen. Das Gesuch muss unter anderem eine genaue Beschreibung des zu unterstützenden Vorhabens, insbesondere

auch Informationen über das Ziel und den Bedarf, enthalten (Art. 10 Abs. 1 Bst. a KBFHV). Nach Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG sind die Parteien in einem Verfahren, das sie durch ihr Begehren einleiten, verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken.

4.

4.1 Erstens ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin ihr Angebot im Sinne von Art. 2 Abs. 2 KBFHG wesentlich erhöht hat.

4.2 Bei bestehenden Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung, die ihr Angebot wesentlich erhöhen, sind im Rahmen der Bemessung der Finanzhilfen nur die neuen Plätze und die zusätzlich angebotenen Betreuungseinheiten massgebend (vgl. Art. 7 Abs. 1 KBFHV). Ob eine wesentliche Erhöhung des Angebotes vorliegt, berechnet sich im Übrigen allein nach Art. 5 Abs. 3 KBFHV. Vorliegend kommt dessen Bst. a zur Anwendung, wonach eine Erhöhung der Anzahl Plätze um einen Drittel, zumindest aber um zehn Plätze, als wesentlich gilt (vgl. E. 3.4).

4.3 Aus Art. 5 Abs. 2 Bst. c KBFHV ergibt sich, dass die Module Morgenbetreuung, Mittagsbetreuung und Nachmittagsbetreuung je für sich allein Gegenstand eines Gesuchs und subventionierbar sein können. Art. 5 Abs. 2 Bst. c KBFHV fordert nicht, dass mehrere Betreuungsmodule pro Tag angeboten werden müssen. Dies gilt sowohl für die Frage, ob eine wesentliche Erhöhung im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. a KBFHV erfüllt ist als auch, ob ein Bedarf nach einer Ausweitung besteht (vgl. E. 5). Eine Erhöhung des Angebotes um mindestens zehn Betreuungsplätze in einem der Module Morgen, Mittag und Abend ist darum wesentlich im Sinne von Art. 2 Abs. 2 KBFHG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3 Bst. a KBFHV (vgl. Urteil des BVGer B-3819/2017 vom 3. Mai 2018 E. 4.4.2 ff. m.w.H.).

4.4 Vorliegend hat die Beschwerdeführerin die Anzahl der Betreuungsplätze in allen Modulen, für die sie Finanzhilfen beantragt, unbestrittenermassen um mindestens zehn Plätze erhöht (vgl. Sachverhalt Bst. B, Tabelle 1). Demnach erfüllt sie für diese Betreuungsmodule das Minimalerfordernis von zehn zusätzlichen Plätzen gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. a KBFHV. Sie hat ihr Angebot damit im Sinne von Art. 2 Abs. 2 KBFHG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3 Bst. a KBFHV wesentlich erhöht.

5.

5.1 Zweitens ist zu prüfen, ob für die Erhöhung des Angebots an Betreuungsplätzen ein Bedarf besteht. Die Vorinstanz hat dies in den angefochtenen Verfügungen verneint.

5.2 Die Beschwerdeführerin moniert, der Bedarf für die zusätzlichen Plätze sei entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin ausgewiesen. Sie macht geltend, sie gehe von einer Verdoppelung des Bedarfs an schulergängender Betreuung bis 2020 aus, da sich die Betreuungsquote von heute 18 % auf 30 % erhöhen werde. Seit 2014 sei die Stadt bei den geleisteten Betreuungsstunden mit jährlichen Wachstumsraten von rund 20 % konfrontiert. Gemäss den einschlägigen Rechtsnormen sei zudem für die Prüfung des zusätzlichen Bedarfs an Betreuungsplätzen nicht auf die durchschnittliche Belegung der Mittags- und Nachmittagsbetreuung (Tagesdurchschnitt), sondern auf die jeweilige Maximalbelegung abzustellen. Die Bedarfseinschätzung der Vorinstanz sei deshalb falsch und die Verfügungen seien unangemessen.

5.3 Der Bedarfsnachweis ist eine Voraussetzung für die Gewährung einer Finanzhilfe. Für die Prüfung des Bedarfs der Erhöhung eines Betreuungsangebotes darf nicht einfach auf die Zahl der neu geschaffenen schulergängenden Betreuungsplätze abgestellt werden (Urteile des BVGer B-8232/2015 vom 19. August 2016 E. 5.2 m.w.H.; C-2629/2012 vom 12. Dezember 2013 E. 9.2.1). Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es sich bei der Feststellung des Bedarfs durch die Vorinstanz nicht um eine exakte Berechnung handeln kann, sondern nur um eine angemessene Einschätzung im Einzelfall. Die Vorinstanz verfügt dabei über einen grossen Ermessensspielraum, den sie verfassungs- und gesetzeskonform auszuüben hat (vgl. E. 3.2; Urteil des BVGer C-6288/2008 vom 15. Juli 2009 E. 5.1). Dabei ist zu berücksichtigen, dass gemäss Art. 2 Abs. 2 KBFHG die Finanzhilfen in erster Linie neuen Institutionen gewährt werden sollen und nur in zweiter Linie bestehenden Institutionen, die ihr Angebot erhöhen.

Die finanzielle Unterstützung des Bundes bezweckt die Erhöhung des Angebotes an familienergänzender Kinderbetreuung dort, wo bereits eine starke Nachfrage besteht (vgl. Bericht der Nationalratskommission, BBl 2002 4219, Ziff. 2.4 S. 4229; vgl. auch Urteil des BVGer C-2629/2012 vom 12. Dezember 2013 E. 9.2.1). Bei der Einschätzung des Bedarfs an Betreuungsplätzen darf weder auf reine Spekulationen noch auf nicht weiter begründete Erwartungen abgestellt werden (Urteil des BVGer

C-6288/2008 vom 15. Juni 2009 E. 5.3). Auch die zukünftige Bevölkerungsentwicklung ist nicht massgeblich (Urteil des BVGer B-8232/2015 vom 19. August 2016 E. 6.3.4). In erster Linie ist der Bedarf danach zu beurteilen, ob die vor der Erhöhung bereits bestehenden Betreuungsplätze tatsächlich belegt sind (Urteil des BVGer B-2554/2010 vom 18. April 2012 E. 3.4.1). Die effektive Belegung von neu geschaffenen Betreuungsplätzen beweist zudem (rückwirkend), dass (zumindest) für diese Plätze vorgängig ein Bedarf bestand (Urteil des BVGer B-8232/2015 vom 19. August 2016 E. 6.1 m.w.H.). Liegen im Entscheidzeitpunkt deshalb bereits Zahlen über die effektive Belegung nach der Angebotserweiterung vor, so geben diese den Bedarf in Bezug auf diese Zeitperioden zuverlässiger wieder als frühere Schätzungen aufgrund von Anmelde Listen und Verträgen mit Eltern (Urteil des BVGer B-3091/2016 vom 8. Februar 2018 E. 4.5).

5.4 Vorliegend kann nicht auf die von der Beschwerdeführerin prognostizierte Zunahme des Bedarfs in den drei Jahren ab Erhöhung des Angebotes abgestellt werden. Die Prognose der Beschwerdeführerin beruht auf der nicht weiter begründeten oder belegten Annahme, die Betreuungsquote werde sich in dieser Zeit (weiterhin) entsprechend erhöhen. Damit sind diese Zahlen nicht hinreichend nachvollziehbar und substantiiert um einen Bedarf zu beweisen. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz nicht auf die Planung der Stadt A. _____ abgestellt hat, sondern eine eigene Einschätzung des Bedarfs vorgenommen hat.

5.5 Der Beschwerdeführerin ist allerdings insoweit Recht zu geben, als sie moniert, es sei bei der Beurteilung des Bedarfs nicht auf eine Mischrechnung der Belegung der Mittags- und Nachmittagsbetreuung abzustellen. Vielmehr ist auch der Bedarf für jedes Betreuungsmodul separat zu schätzen, da die Module Morgenbetreuung, Mittagsbetreuung und Nachmittagsbetreuung je für sich allein Gegenstand eines Gesuchs und subventionierbar sein können. Wenn bezüglich des Moduls Nachmittagsbetreuung kein Bedarf nach einer Ausweitung besteht, hinsichtlich des Moduls Mittagsbetreuung aber ein Bedarf ausgewiesen ist, darf die Vorinstanz das Gesuch nicht basierend auf einer Mischrechnung über alle Module gesamthaft abweisen, sondern hat sie auch die Subventionierbarkeit jedes Moduls, beziehungsweise – im vorliegenden Fall – des Moduls Mittagsbetreuung separat zu prüfen (vgl. Urteile des BVGer B-3819/2017 vom 3. Mai 2018 E. 4.4.2 ff. und B-3091/2016 vom 8. Februar 2018 E. 4.8 f.).

5.6

5.6.1 Die Vorinstanz hat für ihre Einschätzung des Bedarfs auf die von der Beschwerdeführerin gelieferten Belegungszahlen der betroffenen Einrichtungen in der Stichwoche vom 24.–28. Oktober 2016 abgestellt. Die Beschwerdeführerin bestreitet diese Zahlen nicht. Der Beschwerdeführerin wäre es auch im Beschwerdeverfahren offen gestanden, dem Gericht neuere Belegungszahlen einzureichen (vgl. Urteil des BVerG B-3091/2016 vom 8. Februar 2018 E. 4.5). Aufgrund ihrer Mitwirkungspflicht wäre sie dazu insoweit verpflichtet gewesen, als sie solche vom Gericht hätte berücksichtigt haben wollen. Da die Beschwerdeführerin keine neueren Zahlen einreichte, geht auch das Gericht von den der Vorinstanz vorgelegten Zahlen aus.

5.6.2 Bei der Bedarfseinschätzung kommt der Vorinstanz ein erhebliches technisches Ermessen zu (vgl. E. 2.2). Die Vorinstanz ist davon ausgegangen, für die im Oktober 2016 belegten, neu geschaffenen Plätze bestehe ein Bedarf, und sie hat anhand einer Einschätzung der aus ihrer Sicht möglichen Entwicklung während der restlichen Beitragsdauer einen weiteren, über die belegten Plätze hinausreichenden Bedarf angenommen.

Die Nachmittagsplätze in den Einrichtungen D._____ und F._____, die bereits vor der Einreichung der vorliegenden Gesuche bestanden, sind gemäss den Zahlen vom Oktober 2016 weiterhin nicht voll belegt (ca. 20 % freie Plätze). Bezüglich des Bedarfs am Mittag geht die Vorinstanz von – im Vergleich zu den Belegungszahlen vom Oktober 2016 – zusätzlichen acht (C._____ und D._____) respektive sechs (E._____ und F._____) Plätzen aus. Die Vorinstanz begründet diese Einschätzung nicht weiter und führt lediglich aus, es handle sich um eine grosszügige Einschätzung. Kurz nach der Erhöhung eines bereits vorbestehenden Angebotes werden die effektiven Belegungszahlen dem bestehenden Bedarf tendenziell eher entsprechen als nach einer Neueröffnung, weshalb der darüber hinausgehende Bedarf zurückhaltender eingeschätzt werden kann. Bereits etablierte Tagesstätten und Einrichtungen sollten in der Lage sein, den bestehenden Bedarf schneller auszuschöpfen als neu errichtete, da sie sich im Gegensatz zu Letzteren das Vertrauen der Eltern nicht erst erarbeiten müssen (vgl. Bericht der Nationalratskommission, BBI 2002 4219, Ziff. 2.4 S. 4229). Dies ist auch der Grund, weshalb die Finanzhilfen in erster Linie neuen Institutionen gewährt werden und nur in zweiter Linie Institutionen, die ihr Angebot erhöhen (Art. 2 Abs. 2 KBFHG). Die Einschätzung der Vorinstanz ist damit insgesamt nachvollziehbar und nicht zu beanstanden; sie ist im Rahmen des Ermessens der Vorinstanz erfolgt.

5.7

5.7.1 Gestützt auf die Belegungszahlen vom Oktober 2016 und die Einschätzung des Bedarfs der Vorinstanz, die vom Gericht als nachvollziehbar akzeptiert wird, ist zu prüfen, ob für die geplanten Angebotserweiterungen in den sechs Betreuungsmodulen in den Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung der Beschwerdeführerin Bedarf besteht.

5.7.2 Bei den Modulen Nachmittagsbetreuung D._____ und Nachmittagsbetreuung F._____ waren nach der Angebotserweiterung von 21 auf 45 (D._____) respektive von 21 auf 42 (F._____) Plätze im Oktober 2016 nicht einmal die bisherigen Plätze belegt (17 belegte Plätze in D._____, 16 in F._____). Die Vorinstanz geht von einem Bedarf von je 21 Plätzen aus. Entsprechend bestand zum relevanten Zeitpunkt für die Module Nachmittagsbetreuung D._____ und Nachmittagsbetreuung F._____ kein Bedarf für eine Erhöhung der Betreuungsplätze. Es ist damit nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Gesuche um Finanzhilfen für die Erweiterung des Angebotes in diesen beiden Betreuungsmodulen abgewiesen hat, weshalb auch die vorliegenden Beschwerden insoweit abzuweisen sind.

5.7.3 Beim Modul Mittagsbetreuung E._____ waren im Oktober 2016 lediglich die bisherigen 24 Plätze belegt, bei der Mittagsbetreuung F._____ lediglich drei Plätze über die 21 bisherigen Plätze hinaus. Die Vorinstanz geht von einem Bedarf von je 30 Plätzen aus. Für die Gutheißung eines Gesuchs um Finanzbeiträge muss mindestens ein Bedarf für eine Erweiterung des Angebotes im Umfang einer wesentlichen Erhöhung im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. a KBFHV vorliegen (vgl. Urteile des BVGer B-8232/2015 vom 19. August 2016 E. 5.2 und B-6813/2013 vom 2. Juni 2015 E. 4). Bei den beiden Modulen Mittagsbetreuung E._____ und Mittagsbetreuung F._____ liegt der Bedarf jedoch bei weniger als den zehn Plätzen, ab denen eine Angebotserweiterung von der Verordnung als wesentlich und damit als subventionierbar qualifiziert wird. Damit ist der Bedarf für eine wesentliche Erhöhung in diesen Betreuungsmodulen nicht ausgewiesen. Es ist damit nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Gesuche insoweit abgewiesen hat, weshalb die vorliegenden Beschwerden diesbezüglich abzuweisen sind.

5.7.4 Bei den Modulen Mittagsbetreuung C._____ und Mittagsbetreuung D._____ waren im Oktober 2016 je 27 Plätze belegt. Die Vorinstanz geht bei beiden Betreuungsmodulen von einem Bedarf von je 35 Plätzen aus, was einem Bedarf von je 14 zusätzlichen Plätzen entspricht. Es besteht für

diese Betreuungsmodule mithin ein Bedarf im Umfang von mehr als dem Minimum einer wesentlichen Erhöhung nach Art. 5 Abs. 3 Bst. a KBFHV. Die angefochtenen Verfügungen sind damit bezüglich den Einrichtungen C._____ und D._____ insoweit aufzuheben, als sie die Erweiterung des Angebotes der Mittagsbetreuung betreffen; die Beschwerden sind diesbezüglich gutzuheissen.

Aus den Akten und den angefochtenen Verfügungen ist nicht ersichtlich, ob die Vorinstanz die weiteren Anspruchsvoraussetzungen für den Erhalt von Finanzhilfen bezüglich dieser Betreuungsmodule geprüft hat (insbesondere die Frage ob die Einrichtungen den kantonalen Qualitätsanforderungen genügen; Art. 3 Abs. 1 Bst. c KBFHG und Art. 11 KBFHV). Die Sache ist deshalb betreffend die Module Mittagsbetreuung C._____ und Mittagsbetreuung D._____ zur Prüfung der weiteren Anspruchsvoraussetzungen sowie zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

6.

Zusammenfassend sind die Beschwerden gegen die Verfügungen betreffend E._____ (Verfahrensnummer B-1322/2017; Gesuchsnummer [...]) und F._____ (Verfahrensnummer B-1319/2017; Gesuchsnummer [...]) abzuweisen. Die Beschwerde gegen die Verfügung betreffend C._____ (Verfahrensnummer B-1311/2017; Gesuchsnummer [...]) ist gutzuheissen. Die Beschwerde gegen die Verfügung betreffend D._____ (Verfahrensnummer B-1323/2017; Gesuchsnummer [...]) ist soweit die Mittagsbetreuung betreffend gutzuheissen und im Übrigen abzuweisen. Insoweit als die Beschwerden gutzuheissen sind, ist die Sache zur weiteren Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

7.

7.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Vorliegend handelt die Beschwerdeführerin in eigenem Vermögensinteresse, womit ihr nach Massgabe ihres Unterliegens im Umfang von zwei Dritteln Verfahrenskosten aufzuerlegen sind. Die Verfahrenskosten, die auf Fr. 3'000.– festzusetzen sind, sind demnach der Beschwerdeführerin im Umfang von Fr. 2'000.– aufzuerlegen und dem geleisteten Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 3'000.– zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 1'000.– wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

7.2 Einer ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist in der Regel eine Parteientschädigung für die ihr erwachsenen, notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; BGE 98 Ib 506, 508 E. 1; BGE 137 II 284, 295). Keine Entschädigung ist indessen geschuldet für die Kosten der Vertretung, wenn der Vertreter in einem Arbeitsverhältnis zur obsiegenden Partei steht (Art. 9 Abs. 2 VGKE). Dies ist auch beim Vertreter der Beschwerdeführerin der Fall, der als Leitender Angestellter ihren Rechtsdienst leitet. Damit ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

8.

Gemäss Art. 83 Bst. k BGG ist die Beschwerde an das Bundesgericht gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, ausgeschlossen. Die vorliegend in Frage stehenden Finanzhilfen für schulergänzende Betreuung stellen keine Anspruchs-, sondern eine Ermessenssubvention dar (vgl. E. 3.2), weshalb das vorliegende Urteil nicht beim Bundesgericht angefochten werden kann und somit endgültig ist.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

1.1 Die Beschwerden gegen die Verfügungen betreffend E._____ (Verfahrensnummer B-1322/2017; Gesuchsnummer [...]) und F._____ (Verfahrensnummer B-1319/2017; Gesuchsnummer [...]) werden abgewiesen.

1.2 Die Beschwerde gegen die Verfügung betreffend C._____ (Verfahrensnummer B-1311/2017; Gesuchsnummer [...]) wird gutgeheissen.

1.3 Die Beschwerde gegen die Verfügung betreffend D._____ (Verfahrensnummer B-1323/2017; Gesuchsnummer [...]) wird soweit die Mittagsbetreuung betreffend gutgeheissen und im Übrigen abgewiesen.

1.4 Soweit die Beschwerden gutgeheissen werden, wird die Sache zur weiteren Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen und zu neuer Entscheidung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1'000.– wird zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Beilagen: Rückerstattungsformular, Beschwerdebeilagen)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...],[...],[...],[...]; Einschreiben; Beilagen: Vorakten)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

David Aschmann

Tobias Grasdorf

Versand: 16. Juli 2018