



Abteilung II
B-5932/2018

Urteil vom 18. März 2019

Besetzung

Richter Christian Winiger (Vorsitz),
Richterin Eva Schneeberger, Richter David Aschmann,
Gerichtsschreiberin Eva Kälin.

Parteien

A. _____,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung.

Sachverhalt:**A.**

Die A._____ (im Folgenden: die Beschwerdeführerin) betreibt in X._____ die Kindertagesstätte B._____.

B.

Mit Eingabe vom 27. Dezember 2017 reichte die Beschwerdeführerin beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (im Folgenden: Vorinstanz) ein Gesuch um Gewährung von Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ein. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, sie habe per 1. Januar 2018 das bestehende Angebot der Kindertagesstätte B._____ von 34 Plätzen um 15 Plätze auf insgesamt 49 Plätze erhöht.

In der Folge übermittelte die Beschwerdeführerin der Vorinstanz jeweils auf deren Nachfrage mit Schreiben vom 19. März 2018 und E-Mails vom 30. Mai 2018 und 20. Juli 2018 weitere Dokumente. Darunter befanden sich verschiedene Angaben zur Belegungssituation der B._____, inklusive jeweils aktualisierte Präsenzkontrollen (Formular A) vor der Erhöhung des Angebots (Zeitraum vom 1. August bis 31. Dezember 2017) und nach deren Erhöhung (Zeitraum vom 1. Januar bis 30. November 2018). In mehreren Telefongesprächen mit der Vorinstanz erläuterte die Beschwerdeführerin die jeweils aktuelle und zukünftig erwartete Belegungssituation.

Am 17. August 2018 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin telefonisch mit, dass sie das Gesuch ablehnen werde, weil die Beschwerdeführerin längerfristig keinen Bedarf für die zusätzlichen Plätze nachgewiesen habe. Die Beschwerdeführerin war mit dieser Einschätzung nicht einverstanden und hielt fest, dass sie im Herbst 2018 sehr viele Neueintritte haben werde. Mit E-Mail vom 24. August 2018 sandte die Beschwerdeführerin der Vorinstanz eine Liste mit Anfragen für Betreuungsplätze in den kommenden Monaten. Die Vorinstanz besprach diese Liste am 7. September 2018 telefonisch mit der Beschwerdeführerin.

C.

Mit Verfügung vom 20. September 2018 wies die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung von Finanzhilfen für die B._____ ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, gemäss den von der Beschwerdeführerin eingereichten Angaben zur Belegung sei längerfristig von einem Bedarf für maximal 3 bis 5 zusätzliche Plätze auszugehen. Dies entspreche nicht einer wesentlichen Erhöhung des Angebots um mindestens einen Drittel (12 Plätze) im Sinne von Art. 4 Abs. 3 der

Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 25. April 2018 (KBFHV, SR 861.1).

Weiter führte die Vorinstanz aus, die von der Beschwerdeführerin eingereichten Belegungszahlen zeigten, dass von Januar bis Juli 2018 im Durchschnitt lediglich 34,8 Plätze und somit nur knapp mehr als die bestehenden Plätze belegt gewesen seien. Anfang Schuljahr 2018/19 sinke die Belegung und steige gemäss den Angaben der Beschwerdeführerin vom 20. Juli 2018 auch in den kommenden Monaten nur wenig an. Im August 2018 seien durchschnittlich nur knapp 31 Plätze belegt. Bei der am 24. August 2018 übermittelten Belegungsliste aller zukünftigen, potenziellen Betreuungsverhältnisse handle es sich mehrheitlich um Interessensbekundungen und nicht um definitive Zusagen. Für den Bedarfsnachweis könnten jedoch nur abgeschlossene Betreuungsverträge berücksichtigt werden. Unter Berücksichtigung aller im Zeitpunkt der Verfügung vorliegenden abgeschlossenen Betreuungsverträge seien bis im Juli 2019 nur knapp 34 und somit nur die bestehenden Plätze ausgelastet. Selbst wenn ein Grossteil der interessierten Eltern einen Vertrag abschliessen würde, bestünde nach über einem Jahr lediglich ein Bedarf für maximal 3 bis 5 zusätzliche Plätze.

D.

Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 16. Oktober 2018 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht mit dem sinngemässen Rechtsbegehren, die Verfügung der Vorinstanz sei aufzuheben.

Die Beschwerdeführerin begründet ihre Beschwerde im Wesentlichen damit, dass sie ihr Betreuungsangebot vorausplanend erweitert habe, um dem zukünftig zu erwarteten Bedarf an mehr Betreuungsplätzen Rechnung tragen zu können. In der Umgebung der Beschwerdeführerin würden sehr viele Neubauten erstellt und geplant, was viele Betreuungsplätze erfordern werde. Zusammen mit ihrer Beschwerde reicht die Beschwerdeführerin eine Liste mit erstellten und geplanten Neubauten und Quartieren in Z. _____ und Umgebung sowie weitere Unterlagen mit Projektbeschreibungen ein.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 10. Dezember 2018 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen. Im Wesentlichen führt sie aus, sie habe das Gesuch der Beschwerdeführerin zu Recht abgelehnt. Diese

habe mit den während des Gesuchverfahrens eingereichten Unterlagen und den telefonischen Auskünften vom 7. September 2018 keinen Bedarf für eine wesentliche Erhöhung ihres Angebots (+12 Plätze) gemäss Art. 4 Abs. 3 KBFHV ausgewiesen. Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Bauvorhaben in der Region Z. _____ könnten nicht als nachträglichen Bedarfsnachweis berücksichtigt werden.

F.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den rechtlichen Erwägungen Bezug genommen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der Entscheid der Vorinstanz vom 20. September 2018 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss Art. 31 in Verbindung mit Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Departemente und Dienststellen der Bundesverwaltung. Zu diesen gehört auch die Vorinstanz, welche 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 [KBFHG, SR 861]). Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Damit ist das Bundesverwaltungsgericht für die Prüfung der vorliegenden Beschwerde 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). Beschwerdefrist sowie 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) und auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt (Art. 44 ff. VwVG).

1.3 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1 Das Verfahren für die Gewährung von Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung richtet sich mangels anderslautender Bestimmungen im KBFHG nach dem Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1). Gemäss Art. 35 Abs. 1 SuG bestimmt sich der Rechtsschutz nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege. Ausnahmen sind keine vorgesehen (Urteile des BVGer B-3091/2016 vom 8. Februar 2018 E. 2; B-3819/2017 vom 3. Mai 2018 E. 2.1).

2.2 Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann 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). Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

2.3 Die angefochtene Verfügung ist darum grundsätzlich mit voller Kognition zu prüfen. Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich jedoch insoweit Zurückhaltung, als schon das Gesetz dem Bundesrat als Verordnungsgeber 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) (Urteile des BVGer B-1311/2017 vom 11. Juli 2018 E. 2.2; B-3819/2017 vom 3. Mai 2018 E. 2.3, je m.w.H.; vgl. BVGE 2007/37 E. 2.2; BGE 135 II 384 E. 2.2.2).

2.4 Geht es hingegen um die Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften oder werden Verfahrensmängel in der Vergabepaxis gerügt, handelt es sich nicht um einen Ermessensentscheid der Behörde. In solchen Fällen prüft das Bundesverwaltungsgericht die erhobenen Einwendungen in freier Kognition (BVGE 2007/37 E. 2.2; Urteil des BVGer B-198/2018 vom 30. Januar 2019 E. 2 m.w.H.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, S. 94 Rz. 2.159).

3.

In zeitlicher Hinsicht werden Gesuche um Finanzhilfen gemäss Art. 36 SuG nach dem im Zeitpunkt der Gesucheinreichung geltenden

Recht beurteilt, wenn die Leistung vor der Erfüllung der Aufgabe verfügt wird (Bst. a), oder nach dem zu Beginn der Aufgabenerfüllung geltenden Recht, wenn die Leistung nachher zugesprochen wird (Bst. b). Vorliegend kommt Art. 36 Bst. b SuG zur Anwendung. Somit ist die angefochtene Verfügung anhand der im Zeitpunkt der Angebotsweiterung der Beschwerdeführerin geltenden Bestimmungen des KBFHG (in der bis zum 1. Juli 2018 geltenden Fassung) und der aKBFHV vom 9. Dezember 2002 (AS 2003 258) zu überprüfen. Die seit 1. Februar 2019 geltenden Bestimmungen des KBFHG und der KBFHV (vgl. AS 2019 349 und AS 2019 339) finden demgegenüber noch keine Anwendung auf den vorliegenden Sachverhalt (vgl. E. 5.4.10 hiernach).

4.

4.1 Nach Art. 1 KBFHG gewährt der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen zur Schaffung familienergänzender Betreuungsplätze für Kinder, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser miteinander vereinbaren können. Die Finanzhilfen können unter anderem an Kindertagesstätten ausgerichtet werden (Art. 2 Abs. 1 KBFHG). Als Kindertagesstätten gelten Institutionen, die Kinder im Vorschulalter betreuen (Art. 4 Abs. 1 KBFHV bzw. Art. 2 Abs. 1 aKBFHV). Die Finanzhilfen werden in erster Linie für neue Institutionen gewährt. Sie können auch für bestehende Institutionen gewährt werden, die ihr Angebot wesentlich erhöhen (Art. 2 Abs. 2 KBFHG).

4.2 Art. 3 KBFHG enthält die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen. Gemäss Art. 3 Abs. 1 KBFHG können Finanzhilfen Kindertagesstätten gewährt werden, die von natürlichen Personen, Kantonen, Gemeinden oder weiteren juristischen Personen geführt werden (Bst. a), deren Finanzierung langfristig, mindestens aber für sechs Jahre, gesichert erscheint (Bst. b) und die den kantonalen Qualitätsanforderungen genügen (Bst. c).

4.3 Die Regelungen gemäss Art. 2 und Art. 3 KBFHG sind sogenannte „Kann“-Bestimmungen. Bei Finanzhilfen nach dem KBFHG handelt es sich um Ermessenssubventionen. Es liegt damit grundsätzlich im Ermessen der Vorinstanz, ob sie einer Kindertagesstätte, welche die Voraussetzungen gemäss Art. 3 Abs. 1 KBFHG erfüllt, Finanzhilfen zuspricht (Urteile des BVGer B-3091/2016 vom 8. Februar 2018 E. 2 m.w.H.; B-3819/2017 vom 3. Mai 2018 E. 3.3; Urteil des BGer 2A.95/2004 vom 18. Februar 2004 E. 2.4). Hierbei muss sie ihr Ermessen jedoch pflichtgemäss, das heisst

verfassungs- und gesetzeskonform, ausüben und besonderes Augenmerk auf Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung legen (vgl. Urteile des BVGer B-1311/2017 vom 11. Juli 2018 E. 3.2; B-3819/2017 vom 3. Mai 2018 E. 3.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 409 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 26 Rz. 11, je m.w.H.).

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin rügt sinngemäss, die Vorinstanz habe ihr Gesuch um Gewährung von Finanzhilfen zu Unrecht abgewiesen.

Zur Begründung bringt sie vor, sie habe die Erhöhung ihres Angebots auf 49 Plätze vorausplanend vorgenommen, um dem zukünftig zu erwartenden Bedarf an Betreuungsplätzen Rechnung tragen zu können. Z. _____ und die Region hätten sehr viele Einwohner, Tendenz steigend. In der Umgebung der Beschwerdeführerin würde in naher Zukunft sehr viel neuer Wohnbau entstehen. Der Standort X. _____ sei aufgrund der guten Erschliessung mit dem Öffentlichen Verkehr und der Nähe zum Autobahnanschluss Bern/Basel/Zürich perfekt gelegen. Entsprechend habe die Stadt Z. _____ bereits im Dezember 2017 eine Betriebsbewilligung für maximal 49 Betreuungsplätze erteilt. Als Nachweis für den zukünftig erwarteten Bedarf reicht die Beschwerdeführerin Unterlagen zu erstellten und geplanten Neubauten und Quartieren in Z. _____ und Umgebung ein.

Als verantwortungsvolle und vorausplanende Kindertagesstätte habe die Beschwerdeführerin ihr Betreuungsangebot erweitert mit dem Wissen, dass es zwei Jahre dauern werde, bis die neu geschaffenen Plätze ausgelastet seien. Um den Eltern jederzeit Flexibilität und bei Engpässen sofortige Unterstützung bieten zu können, halte sie zudem täglich 4 bis 5 Plätze frei. Da die Belegung täglich sehr stark schwanke und gewisse Tage nie voll belegt seien, weil von den Eltern nicht gewünscht, sei eine 100%-ige Auslastung der B. _____ nicht realistisch.

5.2 Die Vorinstanz führt dagegen in ihrer Vernehmlassung aus, mit den Finanzhilfen des Bundes sollten nur Vorhaben unterstützt werden, für die ein Bedarf ausgewiesen sei. Die Gesuchstellenden müssten daher gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. a KBFHV mit dem Beitragsgesuch Informationen zum Bedarf liefern. Bei neuen Betreuungsplätzen sei eine allgemeine Bedarfsanalyse, wie allgemeine Angaben zur Bevölkerungsentwicklung oder Bau-

tätigkeit in einer Region oder unverbindliche Interessensbekundungen, ungenügend. Da bei der Bedarfsprüfung verlässliche Angaben benötigt würden, sei Art. 12 Abs. 1 Bst. b KBFHV im Rahmen der vom Bundesrat am 7. Dezember 2018 verabschiedeten Änderung dahingehend präzisiert worden, dass das Beitragsgesuch einen konkreten Bedarfsnachweis mit einer Anmelde-Liste enthalten müsse. Diese habe auf unterschriebenen Verträgen zu basieren und über den Umfang der Betreuung Auskunft zu geben. Die blossе Anzahl angemeldeter Kinder, das Platzangebot, die Grösse der Liegenschaft oder die Anzahl des Personals seien nicht massgebend für den Bedarf.

Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Bauvorhaben in der Region Z. _____ könnten daher nicht als nachträglichen Bedarfsnachweis berücksichtigt werden. Ohnehin sei nicht klar, inwieweit die Beschwerdeführerin, die sich in X. _____ befinde, von einer allfälligen zukünftigen Nachfragesteigerung in der Region Z. _____ profitieren würde. Die meisten Bauvorhaben seien gar nicht in X. _____ geplant.

Die Vorinstanz habe zu Recht auf Basis der während der Gesuchsprüfung eingereichten Unterlagen die Frage des Bedarfs beurteilt. Da mit diesen Unterlagen der Bedarf für eine wesentliche Erhöhung des Angebots nicht ausgewiesen sei, habe sie das Gesuch zu Recht abgelehnt.

5.3 Im Folgenden ist erstens zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin ihr Angebot wesentlich im Sinne von Art. 2 Abs. 2 KBFHG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 KBFHV (bzw. Art. 2 Abs. 3 aKBFHV) erhöht hat. Die Vorinstanz hat dies in der angefochtenen Verfügung verneint.

5.3.1 Art. 4 Abs. 3 KBFHV definiert als eine wesentliche Erhöhung des Angebots von Kindertagesstätten eine Erhöhung der Anzahl Plätze um einen Drittel, mindestens aber um 10 Plätze (Bst. a), oder eine Ausdehnung der Öffnungszeiten um einen Drittel, mindestens aber um 375 Stunden pro Jahr (Bst. b).

5.3.2 Vorliegend verfügte die Beschwerdeführerin unbestrittenermassen über 34 Plätze. Gemäss ihrem Gesuch um Gewährung von Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 27. Dezember 2017 erhöhte sie ihr Angebot per 1. Januar 2018 auf 49 Plätze (vgl. Sachverhalt Bst. B). Entsprechend stellte die Stadt Z. _____ am 20. November 2017 der Beschwerdeführerin eine neue Betriebsbewilligung für 49 Plätze aus. Die Vorinstanz bestreitet diese Zahlen im Grundsatz nicht. Vielmehr macht sie

geltend, die Beschwerdeführerin habe ihr Angebot nicht wesentlich erhöht, weil sie keinen Bedarf für die neu geschaffenen Plätze ausgewiesen habe. Ob ein Bedarf an der Erhöhung besteht, wird sodann in einem zweiten Schritt geprüft (vgl. E. 5.4 hiernach).

5.3.3 Die Beschwerdeführerin hat somit ihr Angebot von 34 auf 49 Plätze erhöht. Bei dieser Erhöhung um 15 Plätze handelt es sich um mehr als einen Drittel ($34/3=11.333$ Plätze) und um mehr als 10 Plätze. Die Beschwerdeführerin hat somit ihr Angebot entgegen der Ausführungen der Vorinstanz wesentlich im Sinne von Art. 2 Abs. 2 KBFHG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 Bst. a KBFHV erhöht.

5.4 Zweitens ist vorliegend umstritten und zu prüfen, ob ein rechtsrelevanter Bedarf an einer solchen Erhöhung des Angebots besteht. Die Vorinstanz hat dies in der angefochtenen Verfügung verneint.

5.4.1 Der Begriff des Bedarfs wird weder im KBFHG noch in der KBFHV präzisiert. Die KBFHV sieht vor, dass das Beitragsgesuch einer Kindertagesstätte unter anderem Informationen über den Bedarf enthalten muss (Art. 12 Abs. 1 Bst. a KBFHV bzw. Art. 10 Abs. 1 Bst. a aKBFHV), und, dass sich der Kanton, in dem die Betreuung angeboten wird, unter anderem zur Frage zu äussern habe, ob aus seiner Sicht das Vorhaben einem Bedarf entspreche (Art. 13 Abs. 1 Bst. b KBFHV bzw. Art. 11 Abs. 1 Bst. b aKBFHV).

5.4.2 Aus dem Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002 zur Parlamentarischen Initiative Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze (BBI 2002 4219 [nachfolgend: Bericht SGK-N]) geht hervor, dass die Vorinstanz im Rahmen der Prüfung, ob eine nachhaltige Finanzierung vorliegt, eine Bedarfsanalyse verlangen kann (BBI 2002 4219, 4232). Ebenfalls hält der Bericht fest, dass das KBFHG als Impulsprogramm einen Anstoss zur Schaffung von Betreuungsplätzen geben soll (vgl. Art. 1 KBFHG). Die Schaffung vieler Betreuungsplätze allein genüge jedoch nicht. So müssten die geschaffenen Plätze weiter bestehen können, auch nach dem Wegfall der Bundeshilfen (Bericht SGK-N BBI 2002 4219, 4229; Urteil des BVGer B-3819/2017 vom 3. Mai 2018 E. 3.4).

5.4.3 Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der Bedarfsnachweis eine unabdingbare Voraussetzung für die Gewährung einer Finanzhilfe, der sich aus der Zweckbestimmung von

Art. 1 KBFHG und dem Grundsatz, dass Finanzhilfen möglichst effektiv sein sollen, ergibt (Urteil des BVGer B-3091/2016 vom 8. Februar 2018 E. 4.4 m.w.H.; vgl. Urteil des BVGer B-3819/2017 vom 3. Mai 2018 E. 6). Bei der Feststellung des Bedarfs durch die Vorinstanz handelt es sich nicht um eine exakte Berechnung, sondern nur um eine angemessene Einschätzung im Einzelfall. Die Vorinstanz verfügt dabei über einen grossen Ermessensspielraum, den sie verfassungs- und gesetzeskonform auszuüben hat (Urteile des BVGer B-198/2018 vom 30. Januar 2019 E. 10.1 m.w.H.; C-6288/2008 vom 15. Juni 2009 E. 5.1; vgl. E. 4.3 hiervor).

5.4.4 Es ergibt sich aus der Natur der Sache, dass der Zeitpunkt des Entscheids über ein Gesuch um Finanzhilfe relevant ist für die Frage, ob lediglich auf Anhaltspunkte für eine Bedarfsschätzung, insbesondere aufgrund von Anmeldelisten und Verträgen mit den Eltern, abgestellt werden kann, oder ob bereits auf verlässlichere Zahlen aufgrund der effektiven Belegung des erweiterten Angebots abgestellt werden kann. Liegen im Zeitpunkt des Entscheids über das Gesuch um Finanzhilfen bereits Zahlen über die effektive Belegung nach der Angebotserweiterung vor, so geben diese den Bedarf in Bezug auf diese Zeitperiode zuverlässiger wieder als frühere Schätzungen aufgrund von Anmeldelisten und Verträgen mit Eltern (vgl. Urteil des BVGer B-3091/2016 vom 8. Februar 2018 E. 4.5). Nach der Erhöhung eines bereits bestehenden Angebots 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 (Urteil des BVGer B-1311/2017 vom 11. Juli 2018 E. 5.6.2 mit Verweis auf den Bericht SGK-N [BBI 2002 4219, Ziff. 2.4 S. 4229]).

5.4.5 Vorliegend stützte sich die Vorinstanz für ihre Bedarfseinschätzung auf die von der Beschwerdeführerin letztmals am 20. Juli 2018 eingereichten Angaben zur Belegung. Die Beschwerdeführerin bestreitet diese Angaben nicht. Aufgrund ihrer Mitwirkungspflicht wäre sie dazu insoweit verpflichtet gewesen, als sie solche vom Gericht hätte berücksichtigt haben wollen (Urteil des BVGer B-1311/2017 vom 11. Juli 2018 E. 5.6.1). Da die Beschwerdeführerin keine neueren Zahlen einreichte, geht auch das Gericht von den der Vorinstanz vorgelegten Angaben aus.

5.4.6 Gestützt auf die eingereichten Präsenzkontrollen schätzte die Vorinstanz die durchschnittliche Belegung für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Juli 2018 auf 34.8 Plätze und für den Monat August 2018 auf 31 Plätze, wobei die Belegung Anfang Schuljahr 2018/19 sinke und in den kommenden Monaten nur leicht ansteige. Zusätzlich berücksichtigte die Vorinstanz die von der Beschwerdeführerin am 24. August 2018 eingereichte Liste mit Anfragen für künftige Betreuungsverhältnisse und die ergänzenden telefonischen Auskünfte der Beschwerdeführerin vom 7. September 2018. Hierbei nahm sie an, dass ein Grossteil der Interessenten einen Betreuungsvertrag abschliessen würde. Die Vorinstanz schätzte den längerfristigen Bedarf der Beschwerdeführerin auf maximal 3 bis 5 zusätzliche Plätze ein und kam zum Schluss, dass kein Bedarf für eine wesentliche Erhöhung des Angebots bestand. Insgesamt ist die Einschätzung der Vorinstanz nachvollziehbar und im Rahmen des Ermessens der Vorinstanz (vgl. E. 5.4.3 hiervoor) erfolgt.

5.4.7 Die Rüge der Beschwerdeführerin, dass eine 100%-ige Auslastung der B._____ aufgrund der täglichen starken Schwankung der Belegung und der bereitgehaltenen 4 bis 5 Zusatzplätze nicht realistisch sei, überzeugt vorliegend nicht.

Zwar geht aus den eingereichten Präsenzkontrollen hervor, dass die Freitage jeweils unterdurchschnittlich belegt waren, während an anderen Wochentagen (insbesondere dienstags) teilweise mehr als 34 Plätze belegt waren. Dies könnte als Indiz dafür gewertet werden, dass an diesen Tagen ein gewisser Bedarf für zusätzliche Plätze bestand.

Aus den Vorakten und der angefochtenen Verfügung geht ebenfalls hervor, dass die Vorinstanz bei der Bedarfseinschätzung neben den ermittelten Durchschnittswerten für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Juli 2018 bzw. August 2018 auch weitere Faktoren in ihre Bedarfseinschätzung einfliessen liess. Unter anderem berücksichtigte sie, dass an bestimmten Tagen mehr als 34 Plätze belegt waren, dass der Verlauf der Belegung sinkt und dass gemäss Einschätzungen der Beschwerdeführerin voraussichtlich im November 2018 mit 31.3 Plätze nicht einmal alle bestehenden Plätze belegt sein würden (vgl. Notizen BSV zum Gesuch und handschriftliche Notizen auf den Präsenzkontrollen).

Der Schluss der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin habe angesichts der eingereichten Belegungszahlen längerfristig keinen Bedarf für eine wesentliche Erhöhung des Angebots ausgewiesen, ist nachvollziehbar und

liegt im Ermessen der Vorinstanz. Bei ihrer Prüfung setzte die Vorinstanz somit auch keine 100%-ige Auslastung der B._____ voraus, sondern die Auslastung der für eine wesentliche Erhöhung nötigen Plätze.

5.4.8 Die von der Beschwerdeführerin eingereichten Unterlagen zu geplanten Bauprojekten in ihrer Umgebung sind für die Beurteilung des aktuellen Bedarfs an Betreuungsplätzen sodann nicht massgeblich (vgl. auch Urteil des BVGer B-8232/2015 vom 19. August 2016 E. 6.3.4). Es handelt sich hierbei ausschliesslich um im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung und (bis auf eine Ausnahme) auch im Urteilszeitpunkt noch nicht fertiggestellte bzw. sich noch nicht einmal im Bau befindende Projekte. Aus den von der Beschwerdeführerin eingereichten Unterlagen geht zudem bei verschiedenen Bauprojekten nicht hervor, ob bzw. in welchem Ausmass sie realisiert werden. Verschiedene Projekte befinden sich sodann auch nicht in unmittelbarer Nähe der Beschwerdeführerin. Es ist nicht ersichtlich, wann und wie die Belegung der Beschwerdeführerin durch die neu erstellten bzw. geplanten Wohnprojekte konkret steigen würde.

5.4.9 Auch der Umstand, dass die Stadt Z._____ der Beschwerdeführerin eine Betriebsbewilligung für die Erhöhung ihres Angebots um 15 Plätze erteilt hat, ist für die Beurteilung des aktuellen Bedarfs nicht massgeblich. Grundsätzlich darf für die Prüfung des Bedarfs der Erhöhung eines Betreuungsangebots nicht einfach auf die Zahl der neu geschaffenen Plätze abgestellt werden (Urteil des BVGer 1311/2017 vom 11. Juli 2018 E. 5.3 m.w.H.).

5.4.10 Entgegen der Ausführungen der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung findet Art. 12 Abs. 1 Bst. b KBFHV (in der Fassung vom 7. Dezember 2018, in Kraft seit 1. Februar 2019), wonach das Beitragsgesuch einen konkreten Bedarfsnachweis mit einer Anmelde-Liste enthalten muss, im vorliegenden Fall allerdings noch keine Anwendung (vgl. E. 3 hiavor). Da die Vorinstanz bei ihrer Bedarfseinschätzung neben den bereits abgeschlossenen Betreuungsverträgen auch weitere Anfragen für Betreuungen berücksichtigt hat, kann vorliegend offen bleiben, ob nur abgeschlossene Verträge oder auch Interessensbekundungen zu berücksichtigen sind.

6.

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

7.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese werden auf Fr. 2'000.– festgelegt; der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden. Der unterliegenden Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 VwVG).

8.

Gemäss Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht ausgeschlossen gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht. Die vorliegend in Frage stehenden Finanzhilfen stellen Ermessenssubventionen dar, auf die kein Anspruch besteht (s. E. 4.3 hiavor). Das vorliegende Urteil ist entsprechend mit seiner Eröffnung endgültig.

(Dispositiv auf nächster Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Beschwerdebeilagen zurück)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 743.11; Einschreiben; Beilagen: Vorakten zurück)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Christian Winiger

Eva Kälin

Versand: 20. März 2019