



---

Abteilung II  
B-6752/2023

## **Urteil vom 23. Dezember 2024**

---

Besetzung

Richter David Aschmann (Vorsitz),  
Richter Jean-Luc Baechler, Richterin Chiara Piras,  
Gerichtsschreiberin Laura Rikardsen.

---

Parteien

**Volksschulgemeinde X. \_\_\_\_\_,**  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Bundesamt für Sozialversicherungen BSV,**  
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung.

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

Die Volksschulgemeinde X. \_\_\_\_\_ führt in (Ortsname) und (Ortsname) TG Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung von Kindern.

**B.**

Am 11. August 2022 (Datum des Eingangs) reichte die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz ein Gesuch um Gewährung von Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ein (Gesuchsnummer [...]). Sie habe ihr bestehendes Angebot an Betreuungsplätzen wesentlich erweitert, weshalb sie Anspruch auf Subventionen habe.

**C.**

Mit Verfügung vom 6. November 2023 hiess die Vorinstanz das Gesuch (teilweise) gut. Das Dispositiv der Verfügung lautet soweit interessierend wie folgt:

1. [...]
2. Für die Berechnung der Finanzhilfen wird folgende nach Anhang 2 Ziffer 2 der Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung gewichtete Anzahl Plätze berücksichtigt: 15.1 neue Plätze während der Schulzeit.
3. [...]
4. [...]
5. [...]
6. [...]

(Rechtsmittelbelehrung)

Als Begründung führt sie aus, die Beschwerdeführerin habe ihr bestehendes Angebot von 23 Plätzen am Mittag an 4 Tagen pro Woche und 8 Plätze am Nachmittag an 3 Tagen pro Woche wesentlich erweitert und deshalb einen Anspruch auf Subventionen. Allerdings sei das bestehende Angebot aufgrund der bisher tatsächlich angebotenen Plätze festzustellen und nicht basierend auf Durchschnittswerten.

**D.**

Mit einer als Einsprache bezeichneten Eingabe vom 6. Dezember 2023 ans Bundesverwaltungsgericht verlangt die Beschwerdeführerin die Offenlegung der Berechnungsmethode zur Festlegung des bisherigen Angebots (Antrag 1). Weiter müsse das bisherige Platzangebot an jedem Wochentag und jede Woche separat festgestellt werden (Antrag 2). Schliesslich sei

festzustellen, dass das bisherige Platzangebot vor der Erhöhung bloss 14.525 Plätze (Mittagsangebot) und 4.05 Plätze (Nachmittagsangebot) umfasst habe (Antrag 3).

**E.**

Mit Verfügung vom 7. Dezember 2023 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeführerin auf, klare Anträge mit entsprechender Begründung zu stellen und den Streitwert zu beziffern.

**F.**

Mit Eingabe vom 12. Dezember 2023 reichte die Beschwerdeführerin eine Beschwerdeverbesserung ein. Neben der Angabe des Streitwertes stellt sie folgende Anträge:

**Antrag 1:**

**Offenlegung der Berechnungsmethode für die Platzzahl aus Belegungsdaten.**

Wir beantragen, das BSV habe die Berechnungsmethode für die Platzzahl des bisherigen Angebots der Schulerfüllenden Betreuung der VSG X. \_\_\_\_\_ aufgrund der tatsächlichen Belegung offenzulegen.

**Antrag 2:**

**Platzzahlen müssen an jedem Wochentag und jede Woche separat festgestellt werden.**

Wir beantragen, das BSV müsse die Feststellung der Platzzahl des bisherigen Angebots der Schulerfüllenden Betreuung der VSG X. \_\_\_\_\_ aufgrund der Belegung für jeden *Wochentag* und jede *Angebotswoche* separat vornehmen.

**Antrag 3:**

**Feststellung der Platzzahl**

Wir beantragen, das BSV habe die Platzzahl des bisherigen Angebots der Schulerfüllenden Betreuung der VSG X. \_\_\_\_\_ aufgrund der Belegungsdaten auf 14.525 (Mittagsangebot) bzw. 4.05 (Nachmittagsbetreuung) festzulegen.

**G.**

Die Vorinstanz liess sich am 1. Februar 2024 vernehmen und beantragt die Abweisung der Beschwerde.

**H.**

Mit einem am 25. Oktober 2024 eingegangenen Schreiben erläuterte die Vorinstanz auf Ersuchen des Gerichts ihre Berechnung der in Dispositivziffer 2 genannten 15.1 neuen Plätze der Beschwerdeführerin.

**I.**

Mit Schreiben vom 25. November 2024 nahm die Beschwerdeführerin dazu Stellung und beantragt sinngemäss, die Vorschriften der KBFHV zur Mittelung der Platzzahl über die Wochentage als ungültig zu erklären (Antrag 4), die Berechnungsvorschriften für Angebote ohne Bewilligung offenzulegen bzw. zu ändern (Antrag 5) und die vorinstanzliche Praxis, eine Vergrösserung der tatsächlich belegten Plätze als Differenz von belegten Plätzen im neuen Angebot und angebotenen Plätzen im bisherigen Angebot zu berechnen, als ungültig zu erklären und stattdessen die Erhöhung der tatsächlich belegten Plätze als Differenz der Belegung im neuen und im bisherigen Angebot zu berechnen (Antrag 6).

**J.**

Auf weitere Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

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

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht ist zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen der Vorinstanz im Bereich Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 31 ff. VGG i.V.m. Art. 5 und Art. 44 VwVG sowie Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 [KBFHG, SR 861] und Art. 14 der Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 25. April 2018 [KBFHV, SR 861.1]).

**1.2** Gemeinwesen, die wie Private vom angefochtenen Entscheid betroffen sind, können wie diese Beschwerde im Sinn von Art. 48 Abs. 1 VwVG erheben, wenn sie zum Beispiel erfolglos um eine Subvention, die Verlängerung einer Konzession oder die Erteilung einer Bewilligung ersucht haben (Urteil des BVerger B-28/2022 vom 2. März 2023 E. 1.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.88). Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder können Personen des Privat- wie auch des öffentlichen Rechts gewährt werden, die Kindertagesstätten oder Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung betreiben (Art. 3 Abs. 1 Bst. a KBFHG).

Die Beschwerdeführerin ist als Schulgemeinde eine selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts (vgl. Art. 75 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 [RB 101], Art. 1 Abs. 1 Ziff. 2 des Gesetzes über die Gemeinden des Kantons Thurgau vom 5. Mai 1999 [RB 131.1]). Sie befindet sich vorliegend in der gleichen Rechtsposition wie eine private Person, deren Gesuch um Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder von der Vorinstanz abgelehnt wurde. Sie hat zudem am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung i.S.v. Art. 48 Abs. 1 VwVG. Folglich ist sie zur Beschwerde berechtigt.

### 1.3

**1.3.1** Beschwerden an das Bundesverwaltungsgericht müssen unter anderem ein (Rechts-)Begehren enthalten, welches auf Aufhebung oder Abänderung der Verfügung lautet (Art. 52 Abs. 1 VwVG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.211). Dieses muss die nötige Klarheit aufweisen (vgl. Art. 52 Abs. 2 VwVG) und sollte damit grundsätzlich so präzise formuliert sein, dass es bei Gutheissung der Beschwerde zum Dispositiv erhoben werden kann (BVGE 2013/45 E. 4.2.1; Urteil des BVGer B-671/2020 vom 6. Oktober 2020 E. 1.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.211a). Die Anforderungen an die Formulierung eines Begehrens sind im Allgemeinen aber nicht sehr hoch. Es genügt, wenn aus der Beschwerde zumindest implizit ersichtlich ist, in welchen Punkten der angefochtene Entscheid beanstandet wird. Speziell bei Laienbeschwerden dürfen in sprachlicher und formeller Hinsicht keine strengen Anforderungen gestellt werden. Hier genügt ein sinngemässer Antrag, welcher sich aus dem Zusammenhang unter Zuhilfenahme der Begründung ergibt (Urteile des BVGer B-671/2020 vom 6. Oktober 2020 E. 1.3; A-6021/2018 vom 28. Oktober 2019 E. 1.3.1 m.w.H.; vgl. SEETHALER/PORTMANN, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 52 Rz. 45 ff.).

Weiter muss in der Beschwerde dargelegt werden, weshalb die angefochtene Verfügung beanstandet wird; das Rechtsbegehren wird auf diese Weise begründet. Es muss ausgeführt werden, welche tatbestandlichen und rechtlichen Erwägungen und sich daraus ergebenden Anordnungen der Vorinstanz nach Auffassung der beschwerdeführenden Person unrichtig oder nicht stichhaltig sind. Die Begründung muss zumindest sachbezogen sein und sich mit den Erwägungen der Vorinstanz auseinandersetzen.

Daher ist es unerlässlich, inhaltlich auf die Argumente in der angefochtenen Verfügung Bezug zu nehmen. In der Beschwerde muss erkenntlich dargelegt werden, aus welchen Gründen und in welchen Punkten die Erwägungen der Vorinstanz als unrichtig oder nicht stichhaltig erachtet werden. Auch hierbei wird grundsätzlich bei Laienbeschwerden ein weniger strenger Massstab angewendet als bei denjenigen eines fachkundigen Rechtsvertreters (BVGE 2020 VI/8 E. 6.4; SEETHALER/PORTMANN, a.a.O., Art. 52 Rz. 62 ff.).

Die Eingabe der Beschwerdeführerin vom 6. Dezember 2023 ist eine Laieneingabe. Die verbesserte Beschwerde enthält drei Anträge, die in der von der Beschwerdeführerin gewählten Formulierung nicht wörtlich ins Dispositiv aufgenommen werden könnten. Sinngemäss macht die Beschwerdeführerin unter Zuhilfenahme der Begründung mit Antrag 1 eine Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Zurückweisung der Sache an die Vorinstanz wegen Verletzung der Begründungspflicht geltend, indem sie die Offenlegung der Berechnungsmethode für das bisherige Platzangebot verlangt.

Mit den Anträgen 2 und 3 verlangt die Beschwerdeführerin eine andere Berechnungsmethode hinsichtlich des bisherigen Platzangebots und damit die Änderung der Verfügung in diesem Umfang. Denn die Berechnung des bisherigen Angebots ist nur ein erster Schritt bei der Bestimmung, ob die Beschwerdeführerin als bestehende Institution ihr Platzangebot wesentlich erhöht hat und somit anspruchsberechtigt für Finanzhilfen zur Schaffung familienergänzender Betreuungsplätze für Kinder ist (Art. 1, 2 Abs. 2 und 7 Abs. 3 Bst. a KBFHG). Auf weitere Berechnungsschritte und die als Schlussfolgerung in Dispositivziffer 2 festgehaltene Anzahl der zu subventionierenden neuen Plätze von 15.1 geht die Beschwerdeführerin nicht ein (vgl. zu dieser Voraussetzung KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 1007; Urteil des BVGer A-3080/2016 vom 26. Januar 2017 E. 3.2 f.). Sie unterlässt es somit zu begründen, inwiefern die von der Vorinstanz festgestellte Anzahl Plätze von 15.1 falsch sei.

**1.3.2** Allerdings verlangt der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör von der Behörde, dass sie die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, ernsthaft prüft und in ihrer Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt. Nicht erforderlich ist, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Der Entscheid muss aber gegebenenfalls

sachgerecht angefochten werden können (Art. 35 Abs. 1 VwVG, Art. 29 Abs. 2 BV; BGE 149 V 156 E. 6.1; 142 III 433 E. 4.3.2). In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 143 III 65 E. 5.2). Die Behörde darf sich nicht damit begnügen, die anwendbare Rechtsnorm wiederzugeben, sondern muss in erkennbarer Weise aufzeigen, aus welchen Gründen sie den Sachverhalt der anwendbaren Norm unterstellt (BVGE 2017 I/4 E. 4.2; Urteile des BVGer F-2036/2018 vom 6. März 2019 E. 4.4; A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 3.3).

Vorliegend beschränken sich die vorinstanzlichen Ausführungen in der Verfügung zur Berechnung der in Dispositivziffer 2 genannten 15.1 neuen Plätze auf blosser Hinweis auf eine in der Verordnung enthaltene anzuwendende Formel mit verschiedenen Variablen. Obwohl die Berechnung nicht trivial erscheint, wird nach Ausführungen zum bisherigen Angebot (23 Plätze am Mittag an 4 Tagen pro Woche und 8 Plätze am Nachmittag an 3 Tage pro Woche) und dem festgestellten Bedarf (38 Plätze am Mittag und 25 Plätze am Nachmittag an 4 Tagen pro Woche) bloss erwähnt, für die Berechnung der Finanzhilfen werde die Anzahl der nach Anhang 2 Ziffer 2 KBFHV gewichteten Plätze berücksichtigt und werden die Plätze am Morgen mit dem Faktor 0.1, die Plätze am Mittag mit dem Faktor 0.5 und die Plätze am Nachmittag mit dem Faktor 0.4 gewichtet. Durch die blosser Verweisung, ohne dass die Formel wiederholt wird, und indem sie das Berechnungsergebnis von 15.1 Plätzen erst im Dispositiv erwähnt, macht diese Begründung einer nicht juristisch geschulten Verfügungsadressatin nicht ohne Weiteres verständlich, dass es sich hier um die mathematische Addition mehrerer Multiplikationen handelt und das Wort "Gewichtung" nicht etwa eine Einschätzung im Ermessen der Vorinstanz bezeichnet. Durch die Unschärfe im Verhältnis zur mehrstufigen Berechnung hat die Vorinstanz daher ihre Begründungspflicht verletzt. Sie muss ihre Verfügungen in diesem Punkt nicht mit einem einheitlichen Textbaustein, sondern teilweise individuell, unter Nennung der Faktoren und Teilergebnisse, begründen.

**1.3.3** Dass in der Beschwerde Ausführungen zu den 15.1 neuen Plätzen fehlen, kann somit unmittelbar darauf zurückzuführen sein, dass in der angefochtenen Verfügung eine nachvollziehbare Herleitung fehlt. Der Beschwerdeführerin kann deshalb nicht vorgeworfen werden, sie habe die Anträge 2 und 3 ungenügend begründet. Vor diesem Hintergrund sind ihre Anträge dahingehend auszulegen, dass um Aufhebung der Ziffer 2 des

Dispositiv und um neue Berechnung der dort festgelegten neuen Plätze von 15.1 ersucht wird.

**1.3.4** Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich geltend macht, die Vorschriften in Anhang 2 der KBFHV seien als ungültig zu erklären, weil bei einer Ausdehnung der Angebotstage von vier auf fünf Tage durch die Mittelung der geschaffenen Plätze im Ergebnis eine Verkleinerung der errechneten Plätze resultiere, wenn der zusätzliche Angebotstag eine geringere Belegungszahl aufweise (Antrag 4), legt sie nicht dar und ist auch nicht ersichtlich, inwiefern sich die Mittelung auf die Berechnung der 15.1 neuen Plätze auswirkt. Insbesondere erhöhte die Beschwerdeführerin ihr Angebot nicht auf fünf Tage. Weiter erläuterte die Vorinstanz im Beschwerdeverfahren ihre Berechnungsweise und erfolgte Antrag 4 der Beschwerdeführerin erst danach (s.o. Sachverhalt H. und I.). Im Unterschied zu den Anträgen in der Beschwerde konnte somit von ihr erwartet werden, dieses Vorbringen nachvollziehbar zu begründen, so dass nicht darauf einzutreten ist.

**1.4** Im Übrigen wurde die Beschwerde fristgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde teilweise, nämlich im Umfang der Anträge 1, 2, 3 und 5 einzutreten.

## **2.**

**2.1** Das Verfahren für die Gewährung von Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung richtet sich mangels anderslautender Bestimmungen im KBFHG nach dem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, 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-28/2022 vom 2. März 2023 E. 1.1 und B-5102/2021 vom 13. September 2022 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). 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; Urteil des BVGer B-3819/2017 vom 3. Mai 2018 E. 2.3).

### **3.**

**3.1** In formeller Hinsicht ist zu prüfen, ob der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt wurde, da die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung nur rudimentäre Ausführungen zur Berechnungsmethode macht (s.o. E. 1.3.1).

**3.2** Eine Behörde ist verpflichtet, ihren Entscheid hinreichend zu begründen (zur Begründungspflicht s.o. E. 1.3.2). Eine Verletzung der Begründungspflicht kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person später die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 137 I 195 E. 2.3.2 m.w.H.). Ein Verstoss gegen die Begründungspflicht kann etwa behoben werden, indem die vorinstanzliche Behörde in der Vernehmlassung eine genügende Begründung nachschiebt (Urteil des BGer 2C\_762/2011 vom 15. Juni 2012 E. 4.1; Urteile des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 7.1.3 und A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 5). Ist dies der Fall, muss die beschwerdeführende Person allerdings die Möglichkeit erhalten haben, nachträglich Stellung zu nehmen (BGE 125 I 209 E. 9a; 107 Ia 1 E. 1; BVGE 2008/47 E. 3.3.4; RENÉ WIEDERKEHR, Die Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV und die Heilung bei Verletzung, in: ZBI 111/2010 S. 481 ff., S. 502; LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, 1998, S. 214).

**3.3** Zwar sind die vorinstanzlichen Ausführungen in der Verfügung zur Berechnung der in Dispositivziffer 2 genannten 15.1 neuen Plätze (einschliesslich der bisherigen Plätze) im Lichte der Begründungspflicht zu allgemein ausgefallen (s.o. E. 1.3.2). Die Vorinstanz führte aber im Beschwerdeverfahren in ihrem am 25. Oktober 2024 eingegangenen Schreiben in nachvollziehbarer Weise aus, wie sie die in Dispositivziffer 2 genannten 15.1 neuen Plätze berechnete, und das Bundesverwaltungsgericht, das den angefochtenen Entscheid grundsätzlich mit voller Kognition prüft, gab der Beschwerdeführerin Gelegenheit, sich dazu zu äussern (s.o. Sachverhalt H. und I.).

Hinsichtlich der beanstandeten Feststellung der bisherigen Plätze (Antrag 1) führt die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zudem aus, den Präsenzkontrollen (Act. A 16) sei zu entnehmen, dass an gewissen Tagen 27 Kinder am Mittag bzw. 9 Kinder am Nachmittag betreut wurden. Ausgehend davon habe sie zu Gunsten der Beschwerdeführerin ein Angebot von 23 Plätzen am Mittag an 4 Tagen pro Woche und 8 Plätzen am Nachmittag an 3 Tagen pro Woche angenommen. Auch dazu hatte die Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht die Möglichkeit, sich zu äussern (vgl. zum unbedingten Replikrecht BGE 138 I 484 E. 2). Dass die Beschwerdeführerin nicht darauf einging, in ihrer Eingabe vom 25. November 2024 bloss ausführte, die Vorinstanz schweige sich über die Berechnungsmethode aus, und erneut die Offenlegung der Berechnungsmethode beantragte (Antrag 5), vermag an der Wahrung ihres Gehörsanspruchs insofern nichts zu ändern.

Die Verletzung der Begründungspflicht kann somit vorliegend als geheilt betrachtet werden.

#### **4.**

**4.1** Der Bund gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen zur Schaffung familienergänzender Betreuungsplätze für Kinder, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser miteinander vereinbaren können (Art. 1 KBFHG). Am 1. Februar 2019 traten das revidierte KBFHG sowie die totalrevidierte KBFHV in Kraft. Ziel der Gesetzesänderung war die Schaffung zweier neuer, auf fünf Jahre befristeter Instrumente zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Dabei handelt es sich um Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen sowie Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern (Urteile des BVGer B-5902/2020 vom 28. April 2022 E. 2.1 und B-5561/2019 vom 7. Dezember 2020 E. 2.2).

**4.2** Finanzhilfen können unter anderem an Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung von Kindern bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit ausgerichtet werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. b KBFHG, Art. 7-9 KBFHV). 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). Als wesentlich gilt eine Erhöhung der Anzahl Plätze um einen Drittel, mindestens aber um zehn Plätze (Art. 7 Abs. 3 Bst. a KBFHV), oder eine Ausdehnung der Öffnungszeiten durch eine

Erhöhung der Anzahl Betreuungseinheiten um einen Drittel, mindestens aber um 50 Betreuungseinheiten pro Jahr (Art. 7 Abs. 3 Bst. b KBFHV; Urteile des BVGer B-5902/2020 vom 28. April 2022 E. 2.2 und B-5945/2020 vom 8. Oktober 2021 E. 2.1).

**4.3** Bei der Regelung gemäss Art. 2 Abs. 2 KBFHG handelt es sich um eine sogenannte Kann-Vorschrift. Die Zusprechung allfälliger Unterstützungsleistungen liegt damit im Ermessen der Vorinstanz, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Finanzhilfe gegeben sind (BGE 136 III 575 E. 4.1 und 142 II 268 E. 4.2.3). 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 (Urteile des BVGer B-3819/2017 vom 3. Mai 2018 E. 3.3 und B-8232/2015 vom 19. August 2016 E. 3.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 409 ff.).

**4.4** Gemäss vorinstanzlicher und vom Bundesverwaltungsgericht bestätigter Praxis wird bei der Frage, ob das Angebot im Sinne von Art. 2 Abs. 2 KBFHG und Art. 7 Abs. 3 Bst. a KBFHV wesentlich erhöht wurde, zunächst das bestehende Angebot ermittelt (vgl. Urteile des BVGer B-5902/2020 vom 28. April 2022 E. 3.2; B-2629/2018 vom 26. März 2019 E. 7 und B-3819/2017 vom 3. Mai 2018 E. 4.4.6). Dafür werden verschiedene Indikatoren wie die Betriebsbewilligung oder Präsenzkontrollen berücksichtigt (vgl. Urteile des BVGer B-5902/2020 vom 28. April 2022 E. 3.3 f. und B-2629/2018 vom 26. März 2019 E. 7.5). Die Anzahl bewilligter Plätze orientiert sich an der vorhandenen Infrastruktur (Richtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Einrichtungen zur Tagesbetreuung von Kindern unter zwölf Jahren vom 29. März 2006, DJS, Kanton Thurgau S. 15 f. und Einmaleins der Tagesschule, Ein Leitfaden für Gemeinde- und Schulbehörden vom 5. Juli 2005, Avenir Suisse, S. 73 f.) und muss nicht zwingend mit dem bestehenden Angebot übereinstimmen (Urteil des BVGer B-2629/2018 vom 26. März 2019 E. 8.7.2). In der Konstellation, dass vor der Erhöhung mehr Plätze angeboten wurden als bewilligt waren, wird auf die tatsächlich angebotenen Plätze unter Zuhilfenahme von Präsenzkontrollen abgestellt (Urteil des BVGer B-5902/2020 vom 28. April 2022 E. 3.3 f.). Auch in der gegenteiligen Konstellation, dass weniger Betreuungsplätze angeboten

wurden, als vor der Erhöhung bewilligt waren, stützt sich die Vorinstanz auf Präsenzkontrollen (Urteil des BVGer B-2629/2018 vom 26. März 2019 E. 7.5). Werden an den verschiedenen Wochentagen unterschiedlich viele Plätze verkauft, kann die Spitzenbelegung als Ausgangspunkt genommen und zu Gunsten der Einrichtung festgelegt werden (Urteil des BVGer B-2629/2018 vom 26. März 2019 E. 7.4.2 und 7.5).

**4.5** Im Übrigen wird in Art. 9 Abs. 1 KBFHV festgelegt, dass die Finanzhilfen als Pauschalbeiträge ausgerichtet werden und bei bestehenden Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung, die ihr Angebot wesentlich erhöhen, nur die neuen Plätze und die zusätzlich angebotenen Betreuungseinheiten massgebend sind. In Art. 9 Abs. 2 KBHV wird zur Berechnung der Pauschalbeiträge auf Anhang 2 der KBFHV verwiesen.

## **5.**

**5.1** Die Beschwerdeführerin macht sinngemäss geltend, zur Bestimmung der bisher angebotenen Plätze sei massgebend, wie viele Plätze die Betreuungsstätte gemäss den gesetzlichen Rahmenbedingungen (Raumverhältnisse und Betreuungsschlüssel) anbieten durfte. Weil die Beschwerdeführerin mehr Kinder betreute, als erlaubt gewesen wäre, sei somit die Anzahl Kinder, die über dem gesetzlich erlaubten Rahmen betreut wurden, nicht zu berücksichtigen. Sollte jedoch auf die tatsächliche Belegung abgestellt werden, wäre gestützt auf die in Anhang 2 KBFHV aufgeführte Berechnungsweise die durchschnittliche Belegung massgebend. Diese sei zu bestimmen, indem der Mittelwert der jeweils am Mittag bzw. Nachmittag betreuten Kindern innerhalb eines Referenzzeitraums berechnet werde. Im Durchschnitt seien bisher jeweils am Mittag 14.525 und am Nachmittag 4.05 Kinder betreut worden (Anträge 2 und 3).

**5.2** Nach Ansicht der Vorinstanz ist, weil die Beschwerdeführerin bislang über keine Bewilligung verfügt habe, auf die tatsächlichen Belegungszahlen aufgrund der im Rahmen des Gesuchs von der Beschwerdeführerin eingereichten Präsenzkontrollen abzustellen. Die Vorinstanz stützt sich zur Ermittlung der tatsächlichen Belegungszahlen auf die Tage mit maximaler Belegung. Als Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass das Angebot und nicht die Nachfrage ausschlaggebend sei und die tatsächliche Belegung an einem bestimmten Zeitpunkt abbilde, wie viele Plätze auch zu anderen Zeitpunkten angeboten werden. Das bisherige Platzangebot umfasse schliesslich 23 Plätze am Mittag an 4 Tagen pro Woche und 8 Plätze am Nachmittag an 3 Tagen pro Woche.

## 6.

Zunächst ist zu prüfen, ob die Vorinstanz in der Konstellation, in der die Einrichtung über keine Bewilligung verfügt, das bestehende Angebot zu Recht gestützt auf Präsenzkontrollen festlegte.

**6.1** Dass eine Einrichtung trotz fehlender Bewilligung Plätze anbietet, ist vergleichbar mit der Konstellation, in welcher mehr Plätze angeboten werden, als ursprünglich bewilligt wurden. Das praxismässige Vorgehen in letzterem Fall ist, auf die tatsächlich angebotenen Plätze unter Zuhilfenahme von Präsenzkontrollen abzustellen (s.o. E. 4.5). Dieses Vorgehen ist somit auch ein zweckmässiger Ansatz für die Konstellation, in welcher eine Einrichtung über keine Bewilligung verfügt.

**6.2** Diese Analogie entspricht dem Willen des Gesetzgebers. Die Finanzhilfen sind als Impulsprogramm zur Schaffung von Betreuungsplätzen ausgestaltet und müssen für die Schaffung von Betreuungsplätzen verwendet werden, nicht aber für bestehende Plätze (Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 29. Juni 2016 [BBl 2016 6377, 6383]). Werden die Betreuungsplätze bereits regelmässig angeboten, kann somit nicht mehr von einer Schaffung neuer Plätze gesprochen werden. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Plätze ohne Bewilligung angeboten werden. Die Beschwerdeführerin unterlässt es sodann auch darzulegen, weshalb die Anzahl Plätze, die gemäss den gesetzlichen Mindestanforderungen an die Infrastruktur hypothetisch bewilligt worden wären, ausschlaggebend sein sollten. Werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht eingehalten, müssten die Kinder vielmehr wegen Platzmangels abgewiesen werden (vgl. Urteil des BVGer B-2629/2018 vom 26. März 2019 E. 7.5).

## 7.

Schliesslich ist zu prüfen, ob die Vorinstanz bei der Bestimmung der tatsächlichen Belegung zu Recht Spitzenwerte berücksichtigte.

**7.1** Dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 2 KBFHG zufolge können die Finanzhilfen an Institutionen gewährt werden, die das *Angebot* wesentlich erhöhen. Es liegt auf der Hand, dass die maximale Belegung ohne gegenteilige Hinweise die Anzahl Plätze anzeigt, die von der Einrichtung angeboten wurden. Wurden an gewissen Tagen weniger Kinder betreut, ist es naheliegend, dass die Plätze zwar angeboten wurden, aber keine Nachfrage bestand. Demgegenüber bilden Werte, die sich auf die durchschnittliche Belegung abstützen, bloss die Nachfrage ab, auf die es aber nicht ankommt.

Weitere Argumente für die Berücksichtigung von Durchschnittswerten bringt die Beschwerdeführerin nicht vor und es wird weder aufgezeigt noch ist ersichtlich, weshalb die maximale Belegung nicht zweckmässig darstellen würde, wie viele Plätze tatsächlich angeboten werden.

**7.2** Im Übrigen geht aus dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 und 3 KBFHV deutlich hervor, dass es bei den Berechnungsformeln in Anhang 2 KBFHV darum geht, einerseits die Anzahl neu geschaffener Plätze zu berechnen (1. Berechnungsformel) und andererseits zu ermitteln, wie viele Plätze davon tatsächlich belegt sind, um somit die Höhe der für die neu geschaffenen Plätze auszurichtenden Pauschalbeiträge zu bestimmen (2. Berechnungsformel). Die in Anhang 2 KBFHV festgelegten Berechnungsweisen sind damit entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin für die Festlegung der Anzahl bestehender Plätze nicht massgeblich (vgl. Urteil des BVGer B-5902/2020 vom 28. April 2022 E. 3.4). Weil die bisherigen Plätze nicht mit den Berechnungsformeln in Anhang 2 KBFHV berechnet werden, führt auch das Vorbringen der Beschwerdeführerin ins Leere, die in Anhang 2 KBFHV aufgeführten Berechnungsweisen führten zu einem ungünstigen Ergebnis, weil unsachgemäss bisherige angebotene Plätze mit neuen belegten Plätzen verglichen würden (Antrag 6).

**7.3** Vorliegend kann den Präsenzkontrollen entnommen werden, dass vor der Angebotserhöhung am Mittag jeweils an 4 Tagen pro Woche und am Nachmittag in der Regel an 3 Tagen pro Woche eine Betreuung angeboten wurde. Die Belegungszahlen am Mittag schwankten zwischen 5 bis 27 Kindern und am Nachmittag zwischen 2 und 9 Kindern (vorinstanzliche Akten, A16). Es bestehen keine Hinweise, wonach an einzelnen Tagen weniger als die maximale Platzanzahl angeboten wurden. Indem die Vorinstanz zu Gunsten der Beschwerdeführerin ohne Berücksichtigung der Spitzenwerte von 27 Kindern am Mittag bzw. 9 Kindern am Nachmittag von einem bisherigen Angebot von 24 Plätzen am Mittag an 4 Tagen pro Woche und von 8 Plätzen am Nachmittag an 3 Tagen pro Woche ausgeht, legt sie das bisherige Angebot ohne Weiteres innerhalb ihres Ermessensspielraums fest.

## **8.**

Im Ergebnis sind die Anträge 1, 2, 3, 5 und 6 der Beschwerdeführerin abzuweisen und auf Antrag 4 ist nicht einzutreten.

**9.**

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens und in Berücksichtigung des Begründungsmangels, der teilweise zur Beschwerdeführung Anlass gab, hat die Beschwerdeführerin die Hälfte der 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 wird auf Fr. 1'250.– festgelegt; der einbezahlte Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 2'500.– ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden und der Überschuss von Fr. 1'250.– der Beschwerdeführerin herauszugeben. Der nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 8 Abs. 1 VGKE).

**10.**

Die Beschwerde an das Bundesgericht gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, ist ausgeschlossen (Art. 83 Bst. k BGG). Die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung stellen nach Praxis des Bundesverwaltungsgerichts keine Anspruchs-, sondern eine Ermessenssubvention dar (Urteil des BVGer B-5102/2021 vom 13. September 2022 E. 8), weshalb das vorliegende Urteil beim Bundesgericht nicht angefochten werden kann und somit endgültig ist.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'250.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt, der einbezahlte Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 2'500.– zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet und der Restbetrag in Höhe von Fr. 1'250.– ihr nach Rücksendung des Rückerstattungsformulars aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

David Aschmann

Laura Rikardsen

Versand: 7. Januar 2025

Zustellung erfolgt an:

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