

BVGer C-6397/2010 vom 24. Oktober 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-10-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-6397_2010

FR: TAF C-6397/2010 du 24 octobre 2011

IT: TAF C-6397/2010 del 24 ottobre 2011

Regeste

Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

Erwägungen

E. 1

Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 35 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 [SuG, SR 616.6] i.V.m. Art. 31 f. sowie Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine juristische Person in der Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung nach Art. 772 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]), ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert und durch deren Inhaberin und Geschäftsführerin rechtsgenügend vertreten. Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 und Art. 44 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2

Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin zu Recht den Bezug von Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder bzw. zur Gründung einer neuen Kindertagesstätte verweigert und das entsprechende Gesuch abgelehnt hat.

E. 2.1

Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2001 (SR 861; nachfolgend: Bundesgesetz) richtet der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder aus, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser vereinbaren können. Finanzhilfen werden nur ausgerichtet, wenn die Kantone, öffentlichrechtliche Gebietskörperschaften, Arbeitgeber oder andere Dritte sich ebenfalls angemessen finanziell beteiligen. Potentielle Empfängerinnen und Empfänger sind u.a. Kindertagesstätten (Art. 2 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes). Die Vorinstanz entscheidet auf Gesuch hin durch Verfügung und hört vorher die zuständige Behörde des Kantons an (Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes). Gemäss Art. 5 Abs. 4 des Bundesgesetzes werden Finanzhilfen während höchstens drei Jahren ausgerichtet.

E. 2.2

Finanzhilfen werden in erster Linie für neue Institutionen gewährt; bestehende Institutionen können begünstigt werden, wenn sie ihr Angebot wesentlich erhöhen (Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes). Was eine neue Institution im Sinne von Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes ist bzw. als solche gilt, wird im Gesetz nicht näher umschrieben. Art. 2 Abs. 4 der Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 9. Dezember 2002 (SR 861.1; nachfolgend: Verordnung) bestimmt lediglich im Sinne einer Negativformulierung, dass eine bestehende Kindertagesstätte, die unter neuer Trägerschaft weitergeführt oder neu eröffnet wird, nicht als neue Institution gilt.

E. 2.3

Streitig ist, ob die Kindertagesstätte der Beschwerdeführerin der Ausschlussklausel von Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes i.V.m. Art. 2 Abs. 4 der Verordnung unterliegt und damit die Frage, ob es sich vorliegend um eine neue Institution im Sinne des Bundesgesetzes handelt, die grundsätzlich beitragsberechtigt wäre, oder um eine bestehende Institution (ohne wesentliche Erhöhung ihres Angebots), die nicht von Finanzhilfen profitieren kann.

E. 2.3.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die von der Vorinstanz vorgenommene Auslegung von Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes und der entsprechenden Verordnungsbestimmung widerspreche dem Zweck der Bundesgesetzgebung im Bereich der Förderung familienergänzender Betreuungsangebote, die in Fällen wie vorliegend, eine geeignete Anschubfinanzierung gewährleisten soll. Die Qualifikation als bereits bestehende Institution sei unrichtig. Bei den durch die Beschwerdeführerin geschaffenen Betreuungsplätzen handle es sich um neue zusätzliche Betreuungsplätze; die Institution sei neu und nicht eine Weiterführung eines bestehenden Angebots. Die Vorinstanz ist der Ansicht, die Kindertagesstätte der Beschwerdeführer sei ein Ersatz für das bisherige Angebot der Stiftung Y._____ und schaffe damit nicht neue zusätzliche Betreuungsplätze. Es werde lediglich ein bisheriges Angebot unter neuer Trägerschaft in neuen Räumlichkeiten weitergeführt. Vorliegend finde auch kein wesentlicher Ausbau des bestehenden Angebots statt, der eine Beitragsberechtigung begründen könnte.

E. 2.3.2

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text unklar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen und nur dann allein auf das grammatische Element abgestellt, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergab (BGE 133 V 9 E. 3.1, BGE 131 II 703 E. 4.1). Auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts steht gemäss bundesgerichtlicher Praxis die teleologische Auslegungsmethode im Vordergrund, weil es um die Erfüllung von Staatsaufgaben geht, die ihren besonderen Zweck haben (BGE 128 I 34 E. 3b; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 25 Rz. 5).

E. 2.3.3

Aus den Materialien ergeben sich keine Anhaltspunkte für die Auslegung von Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes: Sowohl im Bericht der zuständigen Kommission des Nationalrates als auch in der entsprechenden Stellungnahme des Bundesrates wird nicht darauf eingegangen,

was unter einer "neuen Institution" zu verstehen ist (Parlamentarische Initiative [00.403] Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze, Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002, BBl 2002 4219 ff., nachfolgend: Bericht SGK-N; Stellungnahme des Bundesrates vom 27. März 2002, BBl 2002 4262 ff.). Auch in den parlamentarischen Beratungen gab die entsprechende Bestimmung zu keinen Diskussionen Anlass.

E. 2.3.4

Dem Wortlaut nach würde die Kindertagesstätte der Beschwerdeführerin daher auf den ersten Blick wohl unter die Ausschlussklausel von Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes i.V.m. Art. 2 Abs. 4 der Verordnung fallen, da sie ihr Angebot ungefähr zeitgleich mit dem Wegfall des Angebots der Stiftung Y._____ aufgenommen bzw. eröffnet hat (Sommer 2009). Dies widerspricht jedoch dem Sinn und Zweck des Bundesgesetzes, wie im Folgenden aufgezeigt wird.

E. 2.3.5

Das erklärte Ziel des Bundesgesetzes besteht darin, die Anzahl von Betreuungsplätzen zu erhöhen (Bericht SGK-N, BBl 2002 4231). Das Impulsprogramm soll einen Anstoss zur Schaffung von Betreuungsplätzen geben (vgl. auch Art. 1 des Bundesgesetzes) und bei der Finanzierung ansetzen; viele Projekte kommen gar nicht zustande oder scheitern aus finanziellen Gründen. Die Schaffung vieler Betreuungsplätze allein genügt jedoch nicht. So müssen die geschaffenen Plätze weiter bestehen können, auch nach Wegfall der Bundeshilfen (Bericht SGK-N, BBl 2002 4229).

E. 2.3.6

Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes i.V.m. Art. 2 Abs. 4 der Verordnung will einerseits sicherstellen, dass in erster Linie Neugründungen von einer finanziellen Starthilfe des Bundes profitieren können, um die Anzahl Betreuungsplätze insgesamt zu erhöhen, und andererseits nach dessen offensichtlichen Zweck verhindern, dass Finanzhilfen von Institutionen faktisch mehrfach und über die gesetzlich vorgesehene Maximaldauer von drei Jahren (Art. 5 Abs. 4 des Bundesgesetzes) hinaus in Anspruch genommen werden. Insoweit erweist sich Art. 2 Abs. 4 der Verordnung als gesetzmässig, indem Institutionen, die rechtlich (z.B. durch Übernahme des Betriebs durch eine neue Trägerschaft) oder faktisch weitergeführt werden, von weiteren Subventionen ausgeschlossen werden können, weil davon ausgegangen werden kann, dass solche Betriebe keine Anschubfinanzierung mehr benötigen. Es kann hier jedoch nur um Betriebseröffnungen gehen, die mehr oder weniger nahtlos auf einer früheren Kindertagesstätte-Struktur (Lokalität, Infrastruktur) anknüpfen bzw. aufbauen, beispielsweise durch Kauf, Fusion o.ä. "Weiterführen" bedeutet eine Übernahme oder eine Neugründung, basierend auf wesentlichen Elementen der vormaligen Institution (z.B. der Infrastruktur, des Personals, der leitenden Person bzw. Eigentümerin), wie dies beispielsweise im Falle einer Überschuldung bzw. eines Konkurses geschehen kann, wenn dieselben Personen hinter der Neugründung stehen. Wird eine Kindertagesstätte dagegen ganz oder wie vorliegend für gewisse Altersklassen aufgelöst bzw. aufgegeben, und nutzen andere Personen dies, um ein eigenes, vom bisherigen Betrieb völlig unabhängiges Angebot zu gründen, handelt es sich nicht um eine Weiterführung bzw. neue Eröffnung i.S. von Art. 2 Abs. 4 der Verordnung. Der Aufwand einer derartigen vollständigen Neugründung unter Anmietung neuer Räumlichkeiten, wie vorliegend dem Einholen einer Baubewilligung, dem Ankauf von Mobiliar, der Anstellung und Schulung

neuen Personals usw. ist im Unterschied zu einer Betriebsübernahme oder dergleichen ungleich grösser, weshalb sich eine andere Beurteilung rechtfertigt. Die Beschwerdeführerin hat ohne erkennbare Kollaboration mit der Kindertagesstätte Y. _____ 0-3 einen neuen Betrieb gegründet. Dass die Beschwerdeführerin dafür beispielsweise auf der Stiftung Y. _____ oder anderes habe zurückgreifen können, wird von der Vorinstanz nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich. Der Umstand allein, dass eine Mutter eines Kindes, das in der Kindertagesstätte der Y. _____ Schule war, ihre Kontakte zu anderen Eltern von dort betreuten Kindern nutzt, um ihren neuen Betrieb aufzubauen, vermag daran nichts zu ändern, zumal hier eine Gesetzesumgehung oder gar ein Rechtsmissbrauch klar ausgeschlossen werden kann. Nur weil eine Gesetzesumgehung theoretisch möglich ist, darf nicht unter Nichtberücksichtigung der Tatsachen im Einzelfall davon ausgegangen werden, dass zu Unrecht um Finanzhilfen ersucht wird.

E. 2.4

Die Kindertagesstätte Y. _____ 0-3 erfüllt wohl rückblickend betrachtet die Anforderungen an das Erfordernis der Langfristigkeit (Art. 3 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes i.V.m. Art. 3 der Verordnung) für den Erhalt von Finanzhilfen nicht. Aus welchen Gründen die Kleinkinderbetreuung der Y. _____ Schule nach weniger als drei Jahren aufgegeben worden war, nachdem der Bund diesen Betrieb mit über Fr. 111'000. subventioniert hatte, ist unklar und letztlich nicht von Bedeutung. Jedenfalls besteht zwischen der Aufgabe des Angebots der Stiftung Y. _____ und der Neugründung des Betriebs der Beschwerdeführerin lediglich ein indirekter Zusammenhang (vgl. oben E. 2.3.6). Der Betrieb der Beschwerdeführerin schafft insofern neue Betreuungsplätze, als die früheren ansonsten ersatzlos aufgegeben worden wären.

E. 3

Zusammenfassend ergibt sich, dass es sich bei der von der Beschwerdeführerin geführten Kindertagesstätte um eine neue Institution im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 des Bundesgesetzes handelt, die Finanzhilfeempfängerin sein kann. Die Beschwerde ist daher vollumfänglich gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben. Aus den Akten und der angefochtenen Verfügung ist nicht ersichtlich, inwieweit die Vorinstanz die weiteren Anspruchsvoraussetzungen für den Erhalt von Finanzhilfen geprüft hat (Art. 3 des Bundesgesetzes). Die Sache ist deshalb zur Überprüfung der übrigen Anspruchsvoraussetzungen sowie neuer Entscheidung über das Beitragsgesuch an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 4

Entsprechend dem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als obsiegende Partei, weshalb ihr keine Kosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen haben keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der von der Beschwerdeführerin am 24. Januar 2011 geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.- ist ihr zurückzuerstatten. Als obsiegende Partei hat die Beschwerdeführerin Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Parteien (Art. 8 ff. VGKE). Das Anwaltshonorar wird nach dem notwendigen Zeitaufwand

des Vertreters bemessen. Der Stundenansatz beträgt für Anwälte mindestens Fr. 200.- und höchstens Fr. 400.-, ausschliesslich Mehrwertsteuer (Art. 10 VGKE). Wird keine Kostennote eingereicht, setzt das Bundesverwaltungsgericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 VGKE). Der Beschwerdeführerin liess sich vor Bundesverwaltungsgericht anwaltlich vertreten, reichte hingegen keine detaillierte Kostennote ein. Die Parteientschädigung ist daher aufgrund der Akten und des geschätzten Aufwands durch das Bundesverwaltungsgericht festzusetzen. Eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 2'500.- (inkl. MWST) erscheint insgesamt als angemessen. Die Parteientschädigung wird der Vorinstanz in ihrer Funktion als verfügende Behörde auferlegt (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

E. 5

Das vorliegende Urteil ist endgültig (Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]; vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.95/2004 vom 18. Februar 2004).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.