

LU_GERICHTE 7H 21 282 vom 1. Februar 2023

LU Gerichte, 2023-02-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_21_282

FR: LU_GERICHTE 7H 21 282 du 1 février 2023

IT: LU_GERICHTE 7H 21 282 del 1 febbraio 2023

Regeste

Die Luzerner Gemeinden können die Bestimmungen der PAVO zur Bewilligungspflicht von Kindertagesstätten konkretisieren (E. 4). Auf kommunaler Ebene erlassene Vorschriften hinsichtlich der Ausbildung von Mitarbeitenden von Kindertagesstätten sind mit Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO vereinbar (E. 5). | Art. 27 Abs. 1 BV; Art. 13 Abs. 1 lit. b PAVO, Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO. | Verschiedenes

Erwägungen

E. 4

Abteilung Rechtsgebiet: Verschiedenes Entscheiddatum: 01.02.2023 Fallnummer: 7H 21 282 LGVE: 2024 IV Nr. 6 Gesetzesartikel: Art. 27 Abs. 1 BV; Art. 13 Abs. 1 lit. b PAVO, Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO. Leitsatz: Die Luzerner Gemeinden können die Bestimmungen der PAVO zur Bewilligungspflicht von Kindertagesstätten konkretisieren (E. 4). Auf kommunaler Ebene erlassene Vorschriften hinsichtlich der Ausbildung von Mitarbeitenden von Kindertagesstätten sind mit Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO vereinbar (E. 5). Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. BGer-Urteil 5A_198/2023 vom 8. März 2024 Entscheid: Sachverhalt (gekürzt) Die A. _____ GmbH und die B. _____ GmbH verfügen über Bewilligungen zur Führung von Kindertagesstätten (Kita) in der Stadt Luzern und betreiben solche Tagesstrukturen. Die Dienstabteilung Kinder Jugend Familie (KJF) der Stadt Luzern hat per 1. Januar 2019 ihre Qualitätsrichtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten (nachfolgend: Qualitätsrichtlinien) angepasst. Bis zum 31. Dezember 2024 muss jede Trägerschaft mindestens eine ausgebildete Betreuungsperson mit einem anerkannten Abschluss auf Tertiärniveau beschäftigen. Für 30 belegte Plätze muss eine solche tertiär ausgebildete Betreuungsperson zu 100 Stellenprozenten angestellt sein. Bei weniger oder mehr belegten Plätzen gilt das prozentuale Verhältnis (Ziff. 3.2 b Qualitätsrichtlinien). Die A. _____ GmbH und die B. _____ GmbH sind mit dieser Anforderung nicht einverstanden und liessen daher mit Schreiben vom 14. Juli 2021 bei der Stadt Luzern um Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersuchen. Die Stadt Luzern, Sozial- und Sicherheitsdirektion, erliess am 18. November 2021 eine Verfügung, mit welcher sie die A. _____ GmbH und die B. _____ GmbH dazu verpflichtete, die Qualitätsanforderungen nach Ziff. 3.2 b der Qualitätsrichtlinien ab dem 1. Januar 2025 zu erfüllen. Hiergegen liessen die A. _____ GmbH und die B. _____ GmbH am 9. Dezember 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerden beim Kantonsgericht erheben. Aus den Erwägungen: 3. 3.1. Wer Pflegekinder aufnimmt, bedarf einer Bewilligung der Kinderschutzbehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle seines Wohnsitzes und steht unter deren Aufsicht (Art. 316 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs [ZGB; SR 210]). Der Bundesrat hat hierzu – gestützt auf Art. 316 Abs. 2 ZGB – mit der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern

(Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.338) ausführende Bestimmungen erlassen. Diese bundesrechtliche Ordnung ist direkt anwendbar, legt jedoch lediglich Minimalanforderungen fest, weshalb es den Kantonen überlassen bleibt, weitergehende Regelungen zum Schutz fremduntergebrachter Minderjähriger aufzustellen und Fördermassnahmen zugunsten des Pflegekinderwesens zu treffen (vgl. Art. 3 PAVO; Breitschmid, Basler Komm., 7. Aufl. 2022, Art. 316 ZGB N 1; vgl. BGer-Urteil 5A.3/2003 vom 14.6.03 E. 5.1 f.). Zudem steht einer (reinen) Konkretisierung der bundesrechtlichen Vorgaben durch die Kantone ohnehin nichts entgegen (BGer-Urteil 5A.3/2003 vom 14.6.03 E. 5.2). 3.2. Der Regierungsrat regelt durch Verordnung das Nähere über die Bewilligung zur Aufnahme von Pflegekindern und die Beaufsichtigung der Pflegeverhältnisse (§ 98 Abs. 2 lit. d des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [EGZGB; SRL Nr. 200]). Dieser hat in der kantonalen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (kPAVO; SRL Nr. 204) bezüglich der Heimpflege – mit Ausnahme der Festlegung der Bewilligungspflicht aufgrund der Anzahl der betreuten Kinder – keine Konkretisierung der bundesrechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen erlassen. Für die Erteilung und den Widerruf der Bewilligungen zur Führung von Kinderkrippen, Kinderhorten und dergleichen ist gemäss kantonalem Recht der Gemeinderat bzw. die von ihm bezeichneten Dienststelle der Gemeindeverwaltung zuständig (§ 8 Abs. 1 lit. n und Abs. 2 EGZGB; § 1 Abs. 1 lit. c kPAVO). Unklar ist, wie weit diese kommunale Kompetenz geht bzw. ob den Gemeinden – wie von den Beschwerdeführerinnen vorgebracht – alleine die Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen gemäss PAVO zusteht oder – wie die Dienstabteilung KJF festhält – ihnen auch die Befugnis zur Rechtsetzung bzw. zur Konkretisierung des Bundesrechts zukommt.

E. 4.1

Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (vgl. § 68 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Luzern [KV; SRL Nr. 1]; § 3 Abs. 3 Satz 1 des Gemeindegesetzes [GG; SRL Nr. 150]). Die Luzerner Gemeinden haben im Rahmen des übergeordneten Rechts Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse (§ 68 Abs. 1 KV; vgl. § 3 Abs. 2 GG). Die Gesetzgebung bestimmt den Umfang der Gemeindeautonomie und gewährt einen möglichst grossen Handlungsspielraum (§ 68 Abs. 2 Satz 2 KV; § 3 Abs. 3 Satz 2 GG). Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 147 I 433 E. 4.1, 145 I 52 E. 3.1, 142 I 177 E. 2, 141 I 36 E. 5.2). Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (BGE 147 I 433 E. 4.1, 145 I 52 E. 3.1, 141 I 36 E. 5.3; Donatsch, in: Komm. zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [Hrsg. Griffel], 3. Aufl. 2014, § 20 N 57). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann der Gemeinde auch bei der Anwendung des kantonalen – und mutmasslich auch des nationalen – Rechts eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zustehen. Eine solche liegt vor, wenn der erstinstanzliche Vollzug der kantonalen Bestimmung der Gemeinde übertragen ist und zudem die Art der zu

regelnden Materie für ein kommunales Selbstbestimmungsrecht Raum lässt (BGE 136 I 395 E. 3.2.3, 119 Ia 214 E. 3b, 118 Ia 214 E. 3b; BGer-Urteil 2P.43/2003 vom 16.5.2003 E. 2.2; vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 1921 f.). Dies ist beispielsweise der Fall, wenn örtliche Interessen im Vordergrund stehen und eine sinnvolle Aufgabenerfüllung auf lokaler Ebene ermöglicht werden soll (BGE 136 I 395 E. 3.2.3, vgl. 118 Ia 214 E. 3b). Wo aber ein überwiegendes Bedürfnis nach kantonal einheitlicher Regelung besteht oder der lokale Charakter nicht gegeben ist, ist die Gemeinde nicht autonom, selbst wenn ihr ein gewisser Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zusteht (vgl. BGE 124 I 223 E. 2c; Seiler, in: Verfassungsrecht der Schweiz [Hrsg. Thürer/Aubert/Müller], Zürich 2001, § 31 N 44).

E. 4.2.1

Gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO darf einer Einrichtung, die dazu bestimmt ist, mehrere Minderjährige zur Erziehung, Betreuung oder Behandlung tags- und nachtsüber aufzunehmen, die Bewilligung nur erteilt werden, wenn unter anderem "der Leiter und seine Mitarbeiter" nach Persönlichkeit, Gesundheit, erzieherischer Befähigung und Ausbildung für ihre Aufgabe geeignet sind und die Zahl "der Mitarbeiter" für die zu betreuenden Minderjährigen genügt (vgl. hinsichtlich der Geltung dieser Bestimmungen für Kitas: Breitschmid, a.a.O., Art. 316 ZGB N 8). Diese Bestimmung ist offen formuliert. In Anerkennung des Normierungsbedarfs überträgt der kantonale Gesetzgeber die Regelung des Näheren über die Bewilligung zur Aufnahme von Pflegekindern an den Regierungsrat (§ 98 Abs. 2 lit. d EGZGB), welcher keine weiteren Regelungen erliess (vgl. vorne E. 3.2). Damit eine einheitliche Rechtsanwendung bzw. Praxis und eine transparente Bewilligungspolitik gesichert werden kann – was wünschenswert wäre –, kommt der kommunale Gesetzgeber kaum umhin, die Voraussetzungen zur Bewilligungserteilung zu konkretisieren. Dies insbesondere in städtischen Gebieten, in welchen eine hohe Nachfrage nach Betreuungsangeboten und entsprechend vielen Anbietern besteht und daher regelmässig Bewilligungen (nach einheitlicher Praxis) erteilt werden. Mit einer Konkretisierung der Bewilligungsvoraussetzungen wird auch der Rechtssicherheit gedient: der behördliche Entscheid wird für die Betroffenen nachvollziehbar und die Grundlagen bzw. Voraussetzungen der Bewilligungserteilung klar. Demgegenüber bestünde ohne Präzisierung der Bewilligungspraxis die Gefahr unterschiedlicher, möglicherweise gar willkürlicher Handhabung der Behörden. So wird auch in der Lehre teilweise postuliert, die mit dem Vollzug betraute Staatsebene habe eigene Rechtssätze zur Umsetzung und Vervollständigung des übergeordneten Rechts zu erlassen, wenn das übergeordnete Recht zur unmittelbaren Anwendung nicht genügend bestimmt sei (vgl. Jaag, Rechtsetzung im Mehrebenensystem: Rechtliche Aspekte, in: Rechtsetzung im Mehrebenensystem: Gemeinde, Kantone, Bund, EU [Hrsg. Uhlmann/Höfler], Zürich/St. Gallen 2020, S. 15; vgl. Hofstetter, Umsetzung von übergeordnetem Recht durch die Gemeinde, in: Rechtsetzung im Mehrebenensystem: Gemeinde, Kantone, Bund, EU, a.a.O., S. 159 mit Hinweisen).

E. 4.2.2

Auf der kantonalen Webseite zur Kinderbetreuung wird festgehalten, die gesetzlichen Grundlagen sowie die Qualitätskriterien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern des Verbands Luzerner Gemeinden vom 29. Mai 2020 (nachfolgend: Qualitätskriterien VLG) würden die Basis für die Aufsicht und Bewilligung von Kitas durch die Gemeinden bilden (www.kinderbetreuung.lu.ch, Rubriken: Für Anbietende/Kindertagesstätte [Kita]/Gründung, besucht am 1.2.2023). Die Qualitätskriterien VLG beanspruchen Geltung

für sogenannte Kitas im Kanton Luzern (vgl. Qualitätskriterien VLG, Ziff. 2). Sie sind als Minimalstandard zu verstehen und können den Gemeinden als Grundlage für die Aufsicht und Bewilligung dienen (Qualitätskriterien VLG, Ziff. 1.1). Diesen Qualitätskriterien kommt weder Gesetzes- noch Verordnungsrang zu und sie haben als solche demnach keine rechtliche Verbindlichkeit. Vielmehr stellen sie – nur aber immerhin – eine vom Verband der Luzerner Gemeinden entworfene Anregung zur Handhabung der Bewilligungspraxis im Bestreben, eine einheitliche, gleichmässige und sachgerechte Praxis zu begründen, dar. Eine Anwendung dieser Kriterien durch die Gemeinden kann nicht erzwungen werden. Die Verweisung der kantonalen Verwaltung auf diese Kriterien, welche als Minimalstandards bezeichnet werden, ist dennoch ein weiterer Hinweis für den vom Kanton gewährten Spielraum der Gemeinden hinsichtlich der Konkretisierung der Bewilligungsvoraussetzungen. Zudem ist zu beachten, dass gemäss Qualitätskriterien VLG "Fachpersonen Betreuung (FaBe) Kinder" oder Personen mit einem anderen pädagogisch anerkannten Berufsabschluss sowie einem Abschluss im Führungsbereich als ausgebildete Kitaleitung gelten. Derartige zusätzliche Abschlüsse seien beispielsweise eine Führungsweiterbildung, das Branchenzertifikat "Pädagogische Leitung in Kindertagesstätten" oder die Ausbildung "Kindererzieher bzw. -in" an der höheren Fachschule (HF; Qualitätskriterien VLG, S. 7). Nicht nur der Abschluss "Kindererzieher bzw. -in HF", sondern auch der Erhalt des genannten Branchenzertifikats bedarf meist eines Abschlusses auf tertiärer Stufe (vgl. www.berufsberatung.ch, Rubriken: Berufe, Berufe suchen, Leiter/in Kindertagesstätte, Voraussetzungen, besucht am 1.2.2023). Die Qualitätskriterien VLG weisen denn auch darauf hin, dass es der Verband Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse) begrüsse, wenn die Leitung einer Kita über einen tertiären Abschluss verfüge. Folglich enthalten bereits die vom Gemeindeverband verfassten und auf der kantonalen Webseite als massgeblich bezeichneten Qualitätskriterien VLG Rahmenbedingungen, welche die Anstellung einer tertiär ausgebildeten Person propagieren.

E. 4.2.3

Die kommunale Autonomie zur Konkretisierung und Vervollständigung der Bestimmungen der PAVO zur Bewilligungserteilung ergibt sich schliesslich bereits aus der Anwendung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. vorne E. 4.1): Die kommunalen Behörden sind für den erstinstanzlichen Vollzug der Bewilligungserteilung gemäss PAVO zuständig, wie es die bundesgerichtliche Praxis für die Anerkennung einer erheblichen Entscheidungsfreiheit der Gemeinde bei der Anwendung übergeordneten Rechts in einem bestimmten Gebiet verlangt. Das kantonale Recht beinhaltet kaum Regelungen zur Heimpflege (vgl. vorne E. 3.2), zu welcher auch die Betreuung von Kindern in Kitas gehört. Bereits unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, wonach eine Regelungskompetenz auf tiefster staatlicher Stufe zu vermuten ist (vgl. Richli, in: Richli/Wicki [Hrsg.], Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, N 36 zu § 4), fallen Regelungen im Bereich der Vorschule bzw. insbesondere der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Luzern im allgemeinen in den Wirkungsbereich der Gemeinden. Aufgrund des in städtischen sowie ländlichen Regionen divergierenden Angebots und Bedarfs an derartigen Betreuungsstrukturen variiert auch die Notwendigkeit zusätzlicher Vorschriften. Der betroffene Regelungsbereich lässt ein kommunales Selbstbestimmungsrecht demnach zu.

E. 4.3

Selbst wenn – wie von den Beschwerdeführerinnen vorgebracht – das kantonale Recht lediglich die Zuständigkeit und Aufsicht der Bewilligungserteilung durch die Gemeinde festlegt, muss den Gemeinden zur sinnvollen Aufgabenerfüllung sowie zur Sicherung eines rechtmässigen und nachvollziehbaren Vollzugs ein Handlungsspielraum im Bereich der Rechtsetzung zustehen. Die Regelungen der PAVO sind folglich nicht in dem Sinn abschliessend – wie die Beschwerdeführerinnen annehmen –, dass sie keine kommunalen Konkretisierungen bzw. Ausführungsvorschriften erlauben. Einer expliziten Delegation dieser Zuständigkeit – wie die Beschwerdeführerinnen vorbringen – bedarf es hierzu nicht.

E. 5.1

Der Stadtrat, welcher gemäss kommunalem Recht für den Erlass von Qualitätsrichtlinien für die Bewilligungserteilung und Aufsicht über Kitas zuständig ist (Art. 38 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern [GO; sRSL Nr. 0.1.1.1.] i.V.m. Art. 5 des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote [sRSL Nr. 5.4.2.3.3]), kam dieser Kompetenz nach. Die Rüge der Beschwerdeführerinnen, das kommunale Recht enthalte keine Bestimmung zum Erlass derartiger Qualitätskriterien, ist demnach unzutreffend. Nach Ziff. 3.2 b der Qualitätsrichtlinien hat jede Trägerschaft mindestens eine ausgebildete Betreuungsperson mit einem anerkannten Abschluss auf Tertiärniveau (z.B. HF Kindererziehung, HF Sozialpädagogik) zu beschäftigen. Diese fachlichen Anforderungen erfüllen Personen mit der Grundausbildung FaBe und einem zusätzlichen Abschluss auf Tertiärstufe sowie Personen mit sozialwissenschaftlichem Abschluss einer höheren Fachschule oder einem Hochschulabschluss (bspw. Kindheitspädagogik HF, Bachelor in den Bereichen Pädagogik, Soziale Arbeit oder Psychologie; Merkblatt ausgebildetes Personal Kindertagesstätten und private Horte vom 1. Januar 2022, abrufbar unter: www.stadtluzern.ch, Rubriken: Dokumente und Bilder, Dokumente von A bis Z, 10 Merkblatt Ausgebildetes Personal für Kindertagesstätten und private Horte, besucht am 1.2.2023). Für 30 belegte Plätze muss eine solche tertiär ausgebildete Betreuungsperson zu 100 Stellenprozenten angestellt sein. Bei weniger oder mehr belegten Plätzen gilt das prozentuale Verhältnis. Die Richtlinien sehen für diese Regelung eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2024 vor. Ziff. 3.2 b der Qualitätsrichtlinien betrifft Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO, wonach der Leiter und seine Mitarbeiter nach Persönlichkeit, Gesundheit, erzieherischer Befähigung und Ausbildung für ihre Aufgabe geeignet sein müssen. Ob die Richtlinie diese Bestimmung der PAVO allein konkretisiert oder weitergehende Pflichten statuiert, ist mittels Auslegung zu bestimmen. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass die von den Beschwerdeführerinnen erwähnte Wegleitung für Trägerschaften von Kindertagesstätten und privaten Horten der Stadt Luzern Version 3.0, in Kraft per 1.1.2019, kein Gesetz darstellt, sondern als Praxishilfe dient und sich eine rechtliche Verpflichtung folglich nicht auf diese Ausführungen stützen lässt. Ohnehin gibt sie nur wieder, was bereits mit den städtischen Qualitätsrichtlinien festgelegt wurde.

E. 5.2

Ziel der Auslegung einer Norm ist es, deren Sinngehalt zu ergründen. Ausgangspunkt bildet der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente (Methodenpluralismus). Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), die ihr zugrundeliegenden Wertungen und ihre Bedeutung

im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element; BGE 141 V 191 E. 3).

E. 5.3

Der Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO ist insoweit klar, als er festlegt, dass die Leitung sowie die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von bewilligungspflichtigen Einrichtungen i.S.v. Art. 13 PAVO über eine geeignete Ausbildung verfügen müssen. Eignung bedeutet die Fähigkeit bzw. Kompetenz, einer bestimmten Tätigkeit nachzugehen. Eignung erfasst nicht nur die bestmögliche Ausbildung; es genügt die Befähigung für die konkret zu erfüllenden Aufgaben. In der PAVO wird nicht festgelegt, welche Ausbildungen für die spezifischen Funktionen – welche in einer Institution der Heimpflege ausgeübt werden – geeignet sind. Wird bei einer Kita allein auf die Haupttätigkeit einer Mitarbeiterin der Kinderbetreuung abgestellt – die Betreuung von Kindern –, erscheinen Vorschriften zur Ausbildung auf tertiärer Stufe über das hinauszugehen, was als Eignung verstanden werden kann. Berücksichtigt man jedoch die Kita als gesamte Organisationseinheit – mitsamt der leitenden, für die Planung und übergeordnete Aufgaben verantwortlichen Person –, kann durchaus eine Ausbildung auf höherer Stufe diese erst zu derartigen Aufgaben befähigen. Der Wortlaut der PAVO, welcher beide Funktionen nennt, erlaubt denn auch eine Differenzierung der verlangten Eignung, aufgrund des spezifischen Tätigkeitsbereichs. Bestimmungen, welche verlangen, dass bestimmte Mitarbeitende einer Kita einen Abschluss auf tertiärer Stufe vorweisen müssen, gehen damit nicht über den Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO hinaus.

E. 5.4.1

Die PAVO stammt aus dem Jahr 1977. Art. 15 PAVO hat seither – mit Ausnahme der Anpassung des Begriffs der Unmündigen – keine Änderung erfahren (vgl. AS 1977 1931). Da sich die Verhältnisse im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung bzw. der Bedarf und die Angebote seit Erlass dieser Bestimmung deutlich verändert bzw. stark entwickelt haben, ist vorliegend nicht auf den damals bestehenden Gesetzgebungswillen, sondern mit Blick auf die veränderten Umstände auf im späteren Gesetzgebungsprozess diskutierte Neuerungen einzugehen. Im Jahr 2009 beabsichtigte der Bundesrat eine Totalrevision der PAVO unter Umbenennung in "Kinderbetreuungsverordnung (KiBeV)". Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse entschied er sich jedoch, auf eine umfassende Regelung der ausserfamiliären Tages- und Vollzeitbetreuung von Kindern zu verzichten und nahm stattdessen eine Teilrevision der PAVO vor, welche per 1. Januar 2013 bzw. 2014 in Kraft trat (vgl. www.bj.admin.ch, Rubriken: Gesellschaft/laufende Rechtsetzungsprojekte/Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte/Ausserfamiliäre Betreuung von Kindern, besucht am 1.2.2023 [nachfolgend: Webseite BJ]). Grund für das Scheitern der Einführung der KiBeV war die divergierende Kritik an der Vorlage und die vom Parlament geäusserte Absicht, eine neue gesetzliche Grundlage für die Kinderbetreuung zu schaffen, welche der Bundesrat abwarten wollte.

E. 5.4.2

Im ersten Entwurf der KiBeV (nachfolgend: KiBeV Entwurf 1; abrufbar unter: Webseite BJ) war vorgesehen, dass die Tageseinrichtung zur Bewilligungserteilung unter anderem über eine genügende Zahl von Betreuungspersonen mit Ausweis über die notwendige fachliche Bildung und angemessene pädagogische Fähigkeiten verfügen sollten; mindestens ein Viertel der anwesenden Betreuungspersonen hätte eine abgeschlossene Ausbildung vorweisen müssen (Art. 19 Abs. 1 lit. b KiBeV Entwurf 1). In der ersten Vernehmlassung

wurde die mit diesen Vorgaben angestrebte gezielte Professionalisierung bzw. Qualitätssteigerung in der Fremdbetreuung positiv beurteilt (Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens [Kinderbetreuungsverordnung] vom 21.6.2010 [nachfolgend: Vernehmlassung 1], S. 2; abrufbar unter: Webseite BJ). Kritisiert wurde eine durch diese Massnahme erfolgende Verteuerung der Institutionen und damit verbundene Auswirkungen auf die Anzahl der Betreuungsplätze (Vernehmlassung 1, S. 3). Keine Einigkeit bestand hinsichtlich der Frage, ob die vorgeschlagenen Anforderungen an die Tageseinrichtungen genügten oder zu weit gingen (vgl. Vernehmlassung 1, S. 12; Erläuternder Bericht vom 16.9.2010 [nachfolgend: Bericht 2], abrufbar unter: Webseite BJ). Im angepassten, zweiten Entwurf der KiBeV (nachfolgend: KiBeV Entwurf 2; abrufbar unter: Webseite BJ) wurde die erwähnte lit. b gekürzt. Die Tageseinrichtung hätte demnach über eine genügende Zahl von Betreuungspersonen mit Ausweis über die notwendige Eignung und fachliche Bildung sowie angemessene pädagogische Fähigkeiten verfügen müssen (Art. 20 Abs. 1 lit. b KiBeV Entwurf 2). Im erläuternden Bericht 2 zur KiBeV Entwurf 2 hiess es: Der Anspruch der heutigen Gesellschaft an eine lebenslange Weiterbildung dürfe vor der Fremdbetreuung von Kindern nicht Halt machen (Bericht 2, S. 18 f.). Ziel der Regelung sei unter anderem die Professionalisierung sowie Qualitätssteigerung in der Fremdbetreuung von Kindern. Eltern, die einen Beruf ausübten, seien auf ein qualitativ hochstehendes Angebot angewiesen (Bericht 2, S. 6). Da es teilweise an der notwendigen Professionalität fehle, würden sich Massnahmen zur Qualitätssicherung bzw. -steigerung aufdrängen (Bericht 2, S. 7). Die Kantone sollten aber auch weiterhin befugt sein, zum Schutz von Kindern Bestimmungen zu erlassen, die über jene der KiBeV hinausgingen (Bericht 2, S. 8). Hinsichtlich der konkreten Voraussetzungen der Bewilligungserteilung hiess es: Institutionen, welche mehr als vier Tagesbetreuungsplätze anbieten würden, müssten – aufgrund der höheren Anzahl an Betreuungsplätzen – zusätzlichen Anforderungen an den Betrieb genügen (Bericht 2, S. 37). Von der Leitung einer Einrichtung sowie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Betreuungsfunktionen könnten die notwendigen fachlichen Ausbildungen sowie angemessene pädagogische Fähigkeiten erwartet werden. Kinder hätten einen Anspruch darauf, in der Tageseinrichtung von qualifizierten Personen betreut zu werden. Dies gelte umso mehr, je mehr Kinder in einer Einrichtung betreut würden, und insbesondere dann, wenn Kinder darunter seien, die aussergewöhnliche Anforderungen an ihre Betreuungspersonen stellen würden. Nicht alle Betreuungspersonen müssten in gleicher Weise ausgebildet sein, sofern sie keine leitenden Betreuungsfunktionen übernehmen würden. Es würde genügen, wenn die hauptverantwortliche Betreuungsperson einer Gruppe die entsprechenden Qualifikationen mitbringen würde. Die Anforderungen würden sich selbstverständlich nur an die eigentlichen Betreuungspersonen, dagegen nicht an einen allenfalls angestellten Gärtner oder die Raumpflegerin richten (Bericht 2, S. 37 f.). Der zweite Verordnungsentwurf (vgl. Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens vom 28.6.2011 [nachfolgend: Vernehmlassung 2], abrufbar unter: Webseite BJ) wurde von vielen Teilnehmenden aus unterschiedlichen Gründen abgelehnt. Die Kantone brachten insbesondere vor, die Regelungsdichte sei zu hoch und die Umsetzbarkeit schwierig. Beteiligte Organisationen meinten, der Entwurf weise grosse Mängel bezüglich der Qualitätssicherung und des Kindesschutzes auf und die Umsetzung sei fraglich.

E. 5.4.3

Zusammenfassend ist das Folgende festzuhalten: Die fachliche Bildung, Eignung und pädagogischen Fähigkeiten der Betreuungspersonen – auf welche bereits Art. 15 Abs. 1 lit.

b PAVO verweist – hatten auch in den Entwürfen zur KiBeV eine relevante Bedeutung. Hingewiesen wurde auf den allgemeinen Trend der stetigen Weiterbildung. Weiter wurde festgestellt, dass die Eignung der Mitarbeitenden von deren Funktion sowie der Anzahl betreuten Kindern abhängt und folglich nicht von jeder Person und Einrichtung in gleichem Masse verlangt werden könne. Aufgrund der vorgelegten Verordnungsentwürfe ist das Interesse an einer Qualitätssicherung und -steigerung im Bereich der vorschulischen Kinderbetreuung evident. Auch wenn auf Bundesebene diesbezüglich kein Konsens gefunden werden konnte, entsprechen fachliche Anforderungen – auch relativ hohe – an die Qualifikation bzw. Ausbildung der Mitarbeitenden von Kitas, die auf tieferer staatlichen Ebene erlassen werden, dem Willen des Bundesgesetzgebers. Wie auch vom Bundesrat beabsichtigt, werden in den städtischen Richtlinien die Anforderungen an die fachlichen Fähigkeiten hinsichtlich der Grösse der Kita und der Funktion der Mitarbeitenden differenziert.

E. 5.5

Die PAVO stützt sich auf Art. 316 Abs. 2 ZGB, welcher die Bewilligungspflicht für die Aufnahme von Pflegekindern regelt. Diese Bestimmung des ZGB bildet Teil des Kapitels Kinderschutz. Die staatliche Schutzpflicht ergibt sich insbesondere aus Art. 11 Abs. 1 BV, welcher den besonderen Schutz und die Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen garantiert (Cantieni/Blum, Kinderschutzmassnahmen, in: Fachhandbuch Kindes- und Erwachsenenschutzrecht [Fountoulakis et. al.], Zürich 2016, N 15.1). Nach der Natur und dem gesetzlichen System tragen vorerst die Eltern die umfassende Verantwortung für ihr Kind. Behördliche Schutzmassnahmen werden nur notwendig, wenn eine Störung des Kindeswohls zutage getreten ist bzw. die Eltern dieses nicht selber umfassend sichern können (Cantieni/Blum, a.a.O., N 15.1; Breitschmid, a.a.O., Art. 307 ZGB N 1). Die Einordnung der Bewilligungspflicht für Einrichtungen i.S.v. Art. 13 PAVO unter die Bestimmungen zum Kinderschutz unterstreicht die Relevanz von Massnahmen zum Schutz der in familienergänzenden Strukturen betreuten und – im Bereich der Kitas aufgrund des jungen Alters besonders – schutzbedürftigen Kindern. Die ausführenden Bestimmungen der PAVO bekräftigen diese Bedeutung, indem sie vorschreiben, das Kindeswohl sei beim Entscheid über die Erteilung und den Entzug einer Bewilligung vorrangig zu berücksichtigen (Art. 1a Abs. 1 PAVO). Aus der Gesetzssystematik kann folglich nichts abgeleitet werden, das gegen Anforderungen an die Qualifikation von Betreuungspersonen spricht, solange sie nicht dem Kindeswohl entgegenstehen.

E. 5.6

Sinn und Zweck der Bewilligungspflicht für Einrichtungen wie Kitas im Allgemeinen ist folglich der Schutz des Kindes. Kinder werden durch eine Qualitätssicherung mittels Bewilligungspflicht in einem Bereich geschützt, der den Eltern nicht umfassend zugänglich ist. Der Staat übernimmt hier damit seine aus Art. 11 Abs. 1 BV (vgl. E. 5.5 hiervor) ergehende Schutzpflicht. Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO verlangt nach einer genügenden Befähigung und Ausbildung der Leitung sowie der weiteren Mitarbeitenden von Einrichtungen i.S.v. Art. 13 PAVO und bezweckt folglich konkret die Sicherung von fachlich qualifiziertem und ihrem Aufgabenbereich gewachsenem Personal. Dass spezifisches, fachliches Knowhow im Bereich der Kinderbetreuung zu einem adäquaten, pädagogisch sinnvollen und entwicklungsfördernden Umgang mit Kindern beitragen kann, ist naheliegend. Fundiertes Wissen – durch eine Ausbildung auf tertiärer Stufe – im Bereich der Pädagogik kann zudem reflektiertes Verhalten, fachlich ausgewiesene pädagogische

Konzepte der Einrichtungen und einen professionellen Umgang und Einbezug der Eltern in die Betreuungsstruktur fördern. Kenntnisse im Führungsbereich – wie sie in Ausbildungen auf tertiärer Stufe teilweise vermittelt werden – können weiter zu einer Verbesserung der Unternehmensstruktur, zur Beeinflussung und Reflexion von Gruppendynamiken unter Mitarbeitenden und zur Veränderung des Arbeitsklimas beitragen (vgl. zur Ausbildung und Tätigkeiten einer Kindheitspädagogin HF: www.berufsberatung.ch, Rubriken: Berufe, Berufe suchen, Kindheitspädagogin, besucht am 1.2.2023; vgl. Rahmenlehrplan für Bildungsgänge der höheren Fachschulen "Kindheitspädagogik HF" der Schweizerischen Dachorganisation der Arbeitswelt Soziales [SAVOIRSOCIAL] vom 17. August 2021, S. 5). Selbst wenn diese letztgenannten Aspekte nicht direkt den Umgang mit den Kindern im Fokus haben, fördern sie das Wohlergehen der Mitarbeitenden, die Zufriedenheit der Eltern und ein angenehmes Arbeitsklima, was durchaus einen Effekt auf die betreuten Kinder und deren Wohlergehen haben kann. Beispielsweise wenn dadurch die Fluktuation in einer Institution gesenkt werden kann und damit die Betreuungspersonen längerfristig die gleichen bleiben. Entsprechend erscheint auch schlüssig, wenn die Dienstabteilung KJF das Kindeswohl ins Zentrum rückt und gleichzeitig auf den positiven Effekt durch tertiär ausgebildetes Personal, welches Verantwortung für gesamtbetriebliche Prozesse übernehme, hinweist. Diese Ausführungen zeigen, dass spezifische Anforderungen an die Ausbildung von Betreuungspersonen zum Schutz der betreuten, besonders schutzbedürftigen Kleinkinder beitragen können. Gerade in Einrichtungen, in welchen eine Vielzahl von Kindern betreut werden und entsprechend mehr Mitarbeitende tätig sind, wird mit tertiär ausgebildetem Personal das zur Betriebs- bzw. Gruppenführung notwendige Fachwissen gesichert. Die Festlegung von bestimmten Ausbildungsstandards – wie vom Stadtrat mit der Ziff. 3.2 b) der Qualitätsrichtlinien umgesetzt – entspricht damit grundsätzlich dem Sinn und Zweck der Bewilligungsvoraussetzungen der PAVO im Allgemeinen sowie konkret auch Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO.

E. 5.7

Spezifische Anforderungen hinsichtlich der Ausbildung von Mitarbeitenden in Kitas sind folglich mit Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO vereinbar. Sie stellen eine Konkretisierung dieser Bestimmung dar, widersprechen dem übergeordneten Recht nicht und gehen – entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerinnen – nicht über die Regelungen der PAVO hinaus bzw. postulieren keine zusätzlichen Voraussetzungen der Bewilligungserteilung. Der Erlass derartiger Vorschriften durch den gemäss kantonalem Recht mit dem Vollzug und durch das kommunale Recht zum Erlass von Qualitätsrichtlinien beauftragten Stadtrat, ist damit zulässig. Ob den Gemeinden nicht ohnehin – selbst ohne ausdrückliche Ermächtigung des Kantons – die Befugnis zukäme, weitergehende Vorschriften zum Schutz von minderjährigen Kindern zu erlassen, soweit die Kantone dieser Kompetenz nicht nachkommen, kann demnach offen bleiben.

E. 6

(...)

E. 7

(...)

E. 8

Zusammenfassend hat der Stadtrat in zulässiger Weise eine Konkretisierung der Bestimmungen der PAVO vorgenommen und Kitas verpflichtet, die Auflagen gemäss Ziff.

3.2 b der städtischen Qualitätsrichtlinien ab dem 1. Januar 2025 einzuhalten. Die in Bestätigung dieser Regelung ergangene Verfügung der Dienstabteilung KJF ist nicht zu beanstanden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden sind daher abzuweisen.

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