

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00282 vom 3. November 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-11-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00282

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00282 du 3 novembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00282 del 3 novembre 2020

Regeste

Betriebsbewilligung für eine Kinderkrippe | [Betriebsbewilligung für eine Kinderkrippe unter zahlreichen Auflagen] Die Beschwerdegegnerin hat die Entscheidung über die Betriebsbewilligung faktisch an eine Sachverständige ausgelagert, die ihr zukommende Untersuchungspflicht verletzt und überdies der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör nicht gewährt. Der Beschluss der Beschwerdegegnerin leidet demnach an schweren formellen Mängeln und ist aufzuheben (zum Ganzen E. 4). Prüfung der von der Beschwerdegegnerin verfügten Auflagen, etwa zur Belegung sowie zum Personalbestand, wobei auch jeweils deren Zulässigkeit gemäss neuem Recht beleuchtet wird (E. 6). Teilweise Gutheissung. Rückweisung an Beschwerdegegnerin.

Erwägungen

E. 4

und 7-10 des Entscheides der Gemeinde Thalwil, Sozialkommission, vom 1. April 2019 seien aufzuheben; c. Dispositivziffern 3 und 11, 13, 15 und 16 des Entscheides der Gemeinde Thalwil, Sozialkommission, vom 1. April 2019 seien aufzuheben bzw. sei eventualiter festzustellen, dass diese unzulässige Auflagen enthalten; Im Übrigen sei der Beschluss des Bezirksrats Horgen vom 27. Februar 2020 unverändert zu belassen; 2. Eventualiter sei der Beschluss des Bezirksrats Horgen vom 27. Februar 2020 in Gutheissung der vorliegenden Beschwerde im angefochtenen Umfang aufzuheben sowie die Sache an die Vorinstanz zur weiteren Behandlung und erneuten Entscheidungsfindung im Sinne der Erwägungen bezüglich Dispositiv-Ziffern 3, 4, 7-11 sowie 13, 15 und 16 des Entscheides der Gemeinde Thalwil, Sozialkommission, vom 1. April 2019 zurückzuweisen; Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MWST) zu Lasten der Beschwerdegegnerin, eventualiter zu Lasten der Staatskasse." Die Sozialkommission der Gemeinde Thalwil reichte am 10. Juni 2020 eine Beschwerdeantwort ein und beantragte die Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge. Der Bezirksrat Horgen verzichtete am 11. Juni 2020 auf materielle Vernehmlassung und schloss auf Abweisung der Beschwerde. Mit Replik vom 10. Juli 2020 hielt A an ihren Anträgen fest und verlangte Akteneinsicht. Nach gewährter Akteneinsicht reichte A am 27. Juli 2020 eine weitere Stellungnahme ein. Die Kammer erwägt: 1. Gemäss § 70 in Verbindung mit § 5 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) prüft das Verwaltungsgericht seine Zuständigkeit von Amts wegen. Diese ist unter anderem betreffend erstinstanzliche Rekursentscheide eines Bezirksrats über Anordnungen einer Gemeinde im Zusammenhang mit einer Betriebsbewilligung für eine Kinderkrippe gegeben (§§ 41 ff. VRG; vgl. auch Art. 27 Abs. 2 der Pflegekinderverordnung vom 19. Oktober 1977 [PAVO, SR 211.222.338]; VGr, 7. September 2016, VB.2016.00457, E. 1.1). 2. 2.1

Wie sich im Folgenden zeigen wird, ist der Sachverhalt – auch aufgrund der umfangreichen Eingaben der Beschwerdeführerin und der damit eingereichten Beweismittel – hinreichend erstellt. Auf die an zahlreichen Stellen beantragten Zeugenbefragungen zweier Geschäftsführerinnen sowie von Mitarbeitern der Beschwerdeführerin kann demnach verzichtet werden. Gleiches gilt für die beantragte Befragung von N (Gesellschafterin und Geschäftsführerin von M); deren Einschätzungen kommen in mehreren in den Akten liegenden Berichten hinlänglich zum Ausdruck.

2.2 Des Weiteren kann auch von der Edition "aller Betriebsbewilligungen der Kindertagesstätten auf dem Gebiet der Gemeinde Thalwil für den Zeitraum von 2011-2020" abgesehen werden. Denn im Beschwerdeverfahren gilt eine abgeschwächte Untersuchungspflicht, da die Verfahrensbeteiligten einer zusätzlichen Mitwirkungspflicht in Form einer Begründungs- bzw. Substanziierungspflicht unterliegen (Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 7 N. 33; VGr, 23. Oktober 2019, VB.2019.00425, E. 4.2 Abs. 3, je mit Hinweisen). Die behauptete Bevorzugung von Drittanbietern und die Verletzung des Gleichbehandlungsgebots (Art. 8 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) bleiben jedoch unsubstanziert bzw. beschränkt sich die Rüge auf die Behauptung, die Beschwerdegegnerin würde andere Krippen bevorzugen bzw. diejenige der Beschwerdeführerin benachteiligen. Hinzu kommt, dass die jeweils bewilligten Plätze und deren Verteilung auf Altersgruppen von den spezifischen Gegebenheiten der einzelnen bewilligten Krippen abhängen; diese sind vorliegend nicht zu beurteilen und könnten auch aufgrund der Betriebsbewilligungen allein nicht beurteilt werden. Nach dem Gesagten kann auch auf die Edition der "Leistungsvereinbarung mit der [...]" verzichtet werden.

3. 3.1 Wer Pflegekinder aufnimmt, bedarf gemäss Art. 316 Abs. 1 des Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) einer Bewilligung der Kinderschutzbehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle seines Wohnsitzes und steht unter deren Aufsicht. Nach Art. 316 Abs. 2 ZGB erlässt der Bundesrat Ausführungsbestimmungen, was er mit der Pflegekinderverordnung getan hat.

3.2 Kinderkrippen unterstehen gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. b PAVO der Bewilligungspflicht, wobei die Bewilligung unter anderem nur erteilt werden darf, wenn eine für die körperliche und geistige Entwicklung förderliche Betreuung der Minderjährigen gesichert erscheint und die Zahl der Mitarbeiter für die zu betreuenden Minderjährigen genügt (Art. 15 Abs. 1 lit. a und b PAVO). Die Bewilligung hält fest, wie viele und was für Personen aufgenommen werden dürfen; sie kann auf Probe erteilt oder befristet und mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden (Art. 16 Abs. 2 PAVO). Nach Art. 3 Abs. 1 PAVO sind die Kantone befugt, zum Schutz Minderjähriger, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, Bestimmungen zu erlassen, die über diejenigen der Pflegekinderverordnung hinausgehen. Des Weiteren dürfen die Kantone die Pflegekinderverordnung konkretisieren, sofern sie sich an den bundesrechtlichen Rahmen halten (BGr, 14. Juli 2003, 5A.3/2003, E. 5.2 f.). Gemäss § 10 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung vom 25. Januar 2012 (V BAB, LS 852.23, in der hier anwendbaren, bis am 31. Juli 2020 anwendbaren Fassung [dazu sogleich, E. 3.3]) muss eine Kinderkrippe zusätzlich zu den bundesrechtlichen Vorgaben die sozialpädagogischen Grundsätze und die räumlichen Anforderungen erfüllen. Die Bildungsdirektion erlässt ausserdem Richtlinien über die Bewilligungsvoraussetzungen und den Betrieb von Kinderkrippen (§ 10 Abs. 2 Satz 2 V BAB). Bei den Krippenrichtlinien der Bildungsdirektion vom 5. September 2014 (im Folgenden "Krippenrichtlinien") handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung, welcher

es an der für die Postulierung weitergehender Bewilligungsvoraussetzungen notwendigen gesetzlichen Grundlage fehlt. Sie vermag deshalb keine zusätzlichen Pflichten für Krippenbetreiber zu begründen. Soweit die Richtlinien als Auslegungshilfe zu den bundesrechtlichen bzw. zulässigen kantonalrechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen dienen, können sie jedoch berücksichtigt werden (VGr, 23. April 2018, VB.2017.00826, E. 2.3 Abs. 3 – 22. März 2017, VB.2016.00751, E. 4.3 Abs. 2 – 6. November 2013, VB.2013.00489, E. 2.3 ff.; vgl. auch BGr, 14. Mai 2012, 5A_409/2011, E. 3.2 f.) . 3.3 Am 1. August 2020 wurde das Kinder- und Jugendheimgesetz vom 27. November 2017 (KJG, LS 852.2) teilweise in Kraft gesetzt und das bisherige Recht gemäss dessen Anhang geändert (§ 31 KJG; vgl. zum Ganzen ABl 2015-08-28 [Nr. 34]; RRB Nr. 546 / 2020). So wurden unter anderem das Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 (KJHG, LS 852.1) mit den neuen §§ 18a ff. ergänzt und die entsprechenden Bestimmungen in der Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung, insbesondere die §§ 9 f. V BAB, aufgehoben. Gestützt auf die neuen Bestimmungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes erliess der Regierungsrat ausserdem die Verordnung vom 27. Mai 2020 über die Tagesfamilien und Kindertagesstätten (V TaK, LS 852.14). Letztere regelt den Vollzug des Kinder- und Jugendhilfegesetzes betreffend die Tagesfamilien und die Kindertagesstätten (Kitas) sowie der diesbezüglichen Bestimmungen der Pflegekinderverordnung und insbesondere die Einzelheiten für die Erteilung der Bewilligung für eine Kindertagesstätte (§ 1 V TaK; § 18c KJHG). Gemäss § 18b Abs. 1 KJHG benötigt, wer Kinderkrippen gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. b PAVO für Kinder im Vorschulalter anbietet, eine Bewilligung seiner Standortgemeinde und untersteht deren Aufsicht; die Bewilligungspflicht tritt ab sieben Plätzen ein (vgl. § 18b Abs. 3 KJHG). Die Bewilligung wird der Trägerschaft erteilt. Die Gemeinde kann ihre Zuständigkeiten gemäss § 18b KJHG einer anderen Gemeinde übertragen (§ 18e KJHG). Die für die Bewilligung und Aufsicht zuständige Behörde ist von der Gemeinde zu bestimmen. Die örtliche Zuständigkeit bestimmt sich nach dem Standort der Kindertagesstätte und nicht nach demjenigen der Trägerschaft, obwohl die Bewilligung der Trägerschaft (für die jeweilige Kindertagesstätte) erteilt wird (ABl 2015-08-28 [Nr. 34], S. 48). Vorbehältlich besonderer übergangsrechtlicher Regelungen sind in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtsätze massgeblich, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben (BGE 144 V 210 E. 4.3.1, 132 V 215 E. 3.1.1). Da das Gesuch um die streitgegenständliche Betriebsbewilligung am 29. Januar 2019 gestellt wurde, ist vorliegend das bis am 31. Juli 2020 geltende Recht anwendbar (vgl. § 33 KJG; Übergangsbestimmung zur Änderung vom 27. November 2017 KJHG).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin rügt an verschiedenen Stellen die Befangenheit von M, deren Berichte der Beschwerdegegnerin als Grundlage für die jeweiligen Bewilligungen und die darin enthaltenen Auflagen dienen. Des Weiteren bringt die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang vor, dass "die komplette Auslagerung der Aufsicht unzulässig sei". Die Vorinstanz erwog – unter Hinweis auf einen früheren, die gleichen Parteien betreffenden Beschluss – lediglich, dass "im Rahmen des Gemeindegesetzes eine Auslagerung von Aufgaben an Dritte zulässig ist (vgl. § 63 des Gemeindegesetzes, GG)".

E. 4.2

Eine Aufgabenübertragung an Dritte ist nach § 63 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) nur gestützt auf eine Grundlage in einem formellen Gesetz

zulässig. Sind für die Erfüllung einer kommunalen Aufgabe hoheitliche Befugnisse erforderlich, muss die Übertragung in der Gemeindeordnung geregelt sein (Art. 98 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]; Andreas Müller, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 98 N. 18 f.; § 67 f. GG). Hier fehlt es jedenfalls bereits an einer genügenden gesetzlichen Grundlage im kommunalen Recht. Es kommt hinzu, dass § 10 Abs. 1 Satz 2 sowie § 11a Abs. 1 V BAB eine Aufgabenübertragung nur an eine andere Behörde der Gemeinde oder an das Amt für Jugend und Berufsberatung vorsehen. Die angefochtene Verfügung wurde denn auch nicht von M bzw. N, sondern von der kommunalen Sozialbehörde erlassen. N hat an dieser Verfügung nur mitgewirkt. Zu prüfen bleibt, ob diese Mitwirkung rechtlich zulässig war.

E. 4.3.1

Die in § 7 Abs. 1 VRG verankerte Untersuchungsmaxime verpflichtet die Behörden, den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen zu ermitteln. Sind zur Abklärung des relevanten Sachverhalts besondere Sachkenntnisse erforderlich, über welche die Behörde nicht oder nur teilweise verfügt, können dazu unter anderem Sachverständige beigezogen werden. Diese erstatten aufgrund ihrer besonderen Fachkenntnisse Bericht über die Sachverhaltsprüfung und -würdigung (Plüss, § 7 N. 66). Im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kinderkrippen schreibt Art. 19 PAVO fest, dass sachkundige Vertreter der Behörde jedes Heim (bzw. jede Kinderkrippe) sooft als nötig, wenigstens aber alle zwei Jahre besuchen müssen (Abs. 1). Sie haben die Aufgabe, sich in jeder geeigneten Weise, namentlich auch im Gespräch, ein Urteil über das Befinden und die Betreuung der Minderjährigen zu bilden (Abs. 2). Sie wachen darüber, dass die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung erfüllt und die damit verbundenen Auflagen und Bedingungen eingehalten werden (Abs. 3). Somit erweist es sich auch im Bereich der Aufsicht über Kinderkrippen als zulässig, sachverständige Dritte beizuziehen, etwa um Aufsichtsbesuche durchzuführen und Bedingungen und Auflagen zu überprüfen. Im Kanton Zürich wird dies in der Praxis denn auch regelmässig so gehandhabt (vgl. etwa VGr, 23. April 2018, VB.2017.00826, E. 2.4).

E. 4.3.2.1

Hier ging die Tätigkeit von M bzw. N indes weit über diejenige einer reinen Sachverständigen hinaus: Der streitgegenständliche Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 1. April 2019 beschränkt sich über weite Strecken darauf, den Bericht von M zu zitieren. Sodann werden die von Letzterer gemachten Empfehlungen als Auflagen direkt in den Bewilligungsbeschluss übernommen, teilweise gar wörtlich. So waren etwa die Befristung der Betriebsbewilligung auf ein Jahr, die Kürzung der bewilligten Plätze von 55 auf 48 sowie die Aufhebung der Bewilligung für die Grossgruppe allesamt Empfehlungen von M, welche sodann in die Dispositiv-Ziff. 2 und 5 des streitgegenständlichen Beschlusses übernommen wurden. Eine inhaltliche Würdigung des Berichts von M durch die Beschwerdegegnerin wird nicht vorgenommen; worin die im streitgegenständlichen Beschluss erwähnten "eigene[n] Nachforschungen" bestanden haben sollen, ist nicht ersichtlich.

E. 4.3.2.2

Hinzu kommt, dass im Bericht von M auch festgehalten wird, ob die Vorgaben der Krippenrichtlinien eingehalten werden. Durch die Anwendung der Richtlinien hat M nicht

nur über die Sachverhaltsprüfung und -würdigung Bericht erstattet. Vielmehr hat sie durch die Überprüfung der Einhaltung der Krippenrichtlinien eine rechtliche Würdigung des Sachverhalts vorgenommen, was der Entscheidbehörde vorbehalten bleiben muss (vgl. BGE 132 II 257 E. 4.4.1; VGr, 5. April 2018, VB.2017.00348 und 00354, E. 5.5; Plüss, § 7 N. 68). In den Berichten "Antrag Bewilligungserneuerung" ist denn auch ausdrücklich davon die Rede, dass "überprüft [wurde], ob die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind". Dies wird sodann in "Erwägungen" verneint, indem festgehalten wird, dass das Kindeswohl nicht mehr genügend gesichert sei und die Kinder "nicht die notwendige Betreuung und Zuneigung erfahren".

E. 4.3.2.3

Die Beschwerdegegnerin hat sich demnach nicht auf den Beizug von M zur Sachverhaltsabklärung beschränkt. Sie hat vielmehr die Entscheidungskompetenz faktisch an diese übertragen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass im Aufsichtsbericht von M festgehalten wird, die Beschlusskompetenzen betreffend Bewilligung einer Kinderkrippe bzw. Entzug einer solchen lägen in der Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin. Insgesamt hat die Beschwerdegegnerin demnach einerseits gegen die Vorgaben der Pflegekinderverordnung und der Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung verstossen, da gemäss § 10 Abs. 1 V BAB die Fürsorgebehörde der Standortgemeinde einzig eine andere Behörde für die Bewilligung von Kinderkrippen zuständig erklären kann. Andererseits hat es die Beschwerdegegnerin unterlassen, den Bericht der Sachverständigen selbst zu würdigen und die darin enthaltenen Feststellungen zu überprüfen. Damit hat sie ihre Untersuchungspflicht verletzt.

E. 4.3.2.4

Überdies ist der Beschwerdegegnerin vorzuwerfen, dass sie den Bericht von M vor der Beschlussfassung am 1. April 2019 der Beschwerdeführerin nicht zugestellt hat und Letztere demnach dazu vorab nicht Stellung nehmen konnte. Das mit "Stellungnahme: Richtigstellen der Fakten" betitelte Schreiben der Beschwerdeführerin an die Beschwerdegegnerin vom 15. April 2019 blieb in der Folge – soweit ersichtlich – unbeantwortet. Darin ist eine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu erblicken (Art. 29 Abs. 2 BV).

E. 4.3.2.5

Schliesslich ist die Ausgangsverfügung auch deshalb mangelhaft, weil daraus nicht eindeutig hervorgeht, was der Beschwerdeführerin bewilligt wurde: In Dispositiv-Ziff. 2 werden wohl vier Gruppen mit insgesamt 48 (bzw. nach dem vorinstanzlichen Entscheid 55) Plätzen bewilligt; wie diese Plätze auf die einzelnen Gruppen verteilt sind, ergibt sich daraus indes nicht, Hinweise dazu finden sich einzig im Bericht von M und in den Auflagen. Jedenfalls hinsichtlich der zulässigen Grösse der Säuglingsgruppe bestehen denn auch Differenzen zwischen Beschwerdeführerin und Beschwerdegegnerin, geht Erstere doch davon aus, dass sie bei bewilligten 12,5 Plätzen 8 Säuglinge aufnehmen darf, während die Sachverständige und in der Folge auch die Beschwerdegegnerin offenbar der Auffassung sind, es dürften jeweils nur 7 Säuglinge in einer Gruppe betreut werden. Die Beschwerdegegnerin hätte die Bewilligung demnach so formulieren müssen, dass daraus die Gruppengrösse und allfällige Einschränkungen bezüglich der Zahl von Kindern bestimmten Alters klar hervorgeht.

E. 4.4

Zusammenfassend hat die Beschwerdegegnerin die Entscheidung über die Betriebsbewilligung faktisch an M ausgelagert, die ihr zukommende Untersuchungspflicht verletzt und überdies der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör nicht gewährt. Der Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 1. April 2019 leidet demnach an schweren formellen Mängeln und ist schon aus diesem Grund aufzuheben.

E. 5

Bei diesem Verfahrensausgang braucht nicht näher erörtert zu werden, ob M bzw. N bei ihrer bisherigen Tätigkeit als Sachverständige im Sinn von § 5a Abs. 1 VRG befangen war (vgl. betreffend Sachverständige Regina Kiener, Kommentar VRG, § 5a N. 11). Nachdem N Kompetenzen angenommen hat, die ihr als Sachverständige nicht zustehen, besteht aber jedenfalls für das weitere Verfahren ein Anschein von Befangenheit. Insbesondere die vorgenommene rechtliche Beurteilung und die Formulierung zahlreicher Auflagen lassen zweifelhaft erscheinen, dass N ihrer Aufgabe als Sachverständige gegenüber der Beschwerdeführerin noch mit der notwendigen Unvoreingenommenheit nachkommen kann. Es kommt hinzu, dass ihr Bericht mindestens in einem Punkt objektiv falsch ist, indem darin behauptet wird, die zugelassene Gruppengrösse werde an einzelnen Tagen überschritten, ohne dass sich dem Bericht entnehmen liesse, dass dabei auch abwesende Kinder mitgezählt wurden. Insgesamt liegt damit jedenfalls für das weitere Verfahren ein Anschein von Befangenheit vor, weshalb N gestützt auf § 5a Abs. 1 VRG daran nicht mehr mitwirken darf. Diese Ausstandspflicht erstreckt sich auch auf die Angestellten von M, deren Geschäftsführerin N ist. Um eine objektive Beurteilung des hier strittigen Gesuchs sicherzustellen, hat die Beschwerdegegnerin demnach eigene Abklärungen zu treffen und/oder eine andere Fachperson bei der Sachverhaltsfeststellung beizuziehen.

E. 6.1

Da sich die Beschwerdeführerin auch inhaltlich gegen zahlreiche Auflagen richtet, rechtfertigt es sich – trotz Rückweisung der Sache an die Beschwerdegegnerin –, auf diese im Einzelnen einzugehen. Vorauszuschicken ist, dass Auflagen grundsätzlich die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin nach Art. 27 BV tangieren, dies aber unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig ist (vgl. zum Ganzen VGr, 23. April 2018, VB.2017.00826, E. 2.1 ff.). Dass die Betriebsbewilligung einer Kinderkrippe mit Auflagen verbunden werden kann, ergibt sich bereits ausdrücklich aus Art. 16 Abs. 2 PAVO. Die Prüfung der einzelnen Voraussetzungen erfolgt – wo nötig – bei den zu beurteilenden Nebenbestimmungen. Im Folgenden soll jeweils auch beleuchtet werden, ob sich mit Blick auf das seit dem 1. August 2020 geltende und hier grundsätzlich noch nicht anwendbare Recht (vorn, E. 3.3) Änderungen ergeben haben: Es wäre nicht zielführend, wenn die Beschwerdegegnerin Auflagen verfügen sollte, die zwar nach dem alten Recht zulässig wären, welche die Beschwerdeführerin aber nach neuem Recht nicht einzuhalten bräuchte (vgl. BGr, 9. August 2016, 1C_397/2015, E. 3.3; BGE 127 II 306 E 7d). In einem solchen Fall könnte die Beschwerdeführerin nämlich sogleich um eine Bewilligungsanpassung nach neuem Recht ersuchen (§ 33 Abs. 2 KJG; Abs. 2 der Übergangsbestimmung zur Änderung vom 27. November 2017 KHJG). In diesem Sinn ist die Beschwerdegegnerin gehalten, ihre Auflagen so zu formulieren, dass sie auch dem neuen Recht entsprechen, soweit dieses für die Beschwerdeführerin günstiger ist.

E. 6.2

Zur Befristung der Bewilligung ist vorab festzuhalten, dass diese von der Vorinstanz auf vier Jahre verlängert wurde. Aufgrund des Verbots der reformatio in peius könnte das Verwaltungsgericht diesbezüglich ohnehin nicht korrigierend eingreifen (§ 63 Abs. 2 VRG; vgl. dazu Donatsch, § 63 N. 21). Es gilt jedoch festzuhalten, dass eine Befristung auf ein Jahr vor Art. 36 BV grundsätzlich standhielte, zumal Art. 16 Abs. 2 PAVO keine Mindestdauer der Bewilligung vorsieht und den Bewilligungsbehörden bei der Festlegung der Befristung ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt (vgl. AppGr BS, 3. Februar 2020, VD.2019.101, E. 3.4). Vorausgesetzt wäre dafür mit Blick auf die Verhältnismässigkeit sowie die Wirtschaftsfreiheit jedoch ein besonderes öffentliches Interesse, welches etwa bei der Neueröffnung einer Kinderkrippe oder im Fall einer engeren Überwachung einer solchen vorliegen kann.

E. 6.3

Zunächst ist auf die "Auflage zur Belegung" gemäss Dispositiv-Ziff. 4 des Beschlusses vom 1. April 2019 einzugehen. Diese lautet wie folgt: " Die bewilligte Gruppengrösse muss ab sofort jeden Wochentag in jeder Gruppe (E, F und G) eingehalten sein. Säuglinge und Kinder bis 18 Monate sind mit Faktor 1,5 zu gewichten. Auf der Vorschul- und Kindergartengruppe muss das Mindestalter von drei Jahren jederzeit eingehalten werden. Kindergartenkinder sind mit Faktor 0,5 zu gewichten. Kinder, die krank oder in den Ferien sind, belegen trotzdem einen Platz."

E. 6.3.1

Gemäss Art. 16 Abs. 2 PAVO hält die Bewilligung fest, wie viele und was für Personen [in der Kinderkrippe] aufgenommen werden dürfen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine Bewilligung lediglich die Gesamtzahl der "Personen" festlegen kann, die eine Krippe aufnehmen darf. Vielmehr ergibt sich mit Blick auf das Kindeswohl (Art. 1a PAVO), dass Differenzierungen je nach Altersgruppe notwendig sind bzw. Vorgaben zur Gruppenzusammensetzung gemacht werden dürfen. In diesem Sinn hält Ziff. 3.2 Krippenrichtlinien denn auch fest, dass eine Kindergruppe in der Regel 11 Plätze hat. Kinder unter 18 Monaten beanspruchen dabei 1,5, Kindergartenkinder 0,5 Plätze. Diese Vorgaben erweisen sich als sachgerecht, da sie den je nach Alter unterschiedlichen Betreuungsbedürfnissen der Kinder Rechnung tragen (vgl. VGr, 6. November 2013, VB.2013.00489, E. 3.2 Abs. 1). Werden in der Bewilligung Auflagen betreffend Gruppengrösse gemacht, so darf die so festgelegte Anzahl an Plätzen pro Gruppe an keinem Tag überschritten werden. Ein Ausgleich über eine Woche erweist sich als unzulässig, da damit eine Überbelegung an einzelnen Tagen ermöglicht würde (anders jedoch etwa "Merkblatt: Plan & Ist-Belegung, Kitapräsenz" der Beschwerdeführerin und Ziff. 2.5 der Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten der kibesuisse, Verband Kinderbetreuung Schweiz [Ausgabe 2016, verfügbar unter www.kibesuisse.ch/fileadmin/D/ateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/kibesuisse_Broschuere_Richtlinien_Kindertagesstaetten_A5_low.pdf] bzw. Ziff. 4.1 der Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten der kibesuisse [Ausgabe 2020, verfügbar unter https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/2020_kibesuisse_Richtlinien_Kita.pdf]). Dadurch kann unter Umständen die notwendige Anzahl Betreuungspersonen – etwa im Fall von krankheitsbedingten Ausfällen derselben – nicht sichergestellt werden, was es zu vermeiden gilt (vgl. VGr, 23. April 2018, VB.2017.00826, E. 2.4; sodann unten, E. 6.4). Auch die in der Auflage gemachte Vorgabe, dass "[a]uf der Vorschul- und Kindergartengruppe das Mindestalter von drei Jahren jederzeit eingehalten werden [muss]",

ist nach dem Gesagten nicht zu beanstanden. Vorgaben zum Alter der Kinder in den einzelnen Gruppen sind – genauso wie solche zur Grösse derselben – von Art. 16 Abs. 2 PAVO gedeckt.

E. 6.3.2

Die Berücksichtigung von Kindern, die krank oder in den Ferien sind, bei der Berechnung der "anwesenden" Kinder ist dagegen nicht mehr von der Pflegekinderverordnung gedeckt. Es leuchtet nicht ein, weshalb Kinder, die nachweislich abwesend sind, trotzdem berücksichtigt werden sollen. Die abwesenden Kinder brauchen keine Betreuung und haben somit keinen Einfluss auf das notwendige Personal. In dieser Hinsicht greift die entsprechende Auflage zu stark in die Organisationsautonomie der Beschwerdeführerin ein

E. 6.3.3

Neu sieht § 18d KJHG vor, dass Kinder in der Regel in Gruppen mit höchstens 12 Plätzen betreut werden. Kinder bis zum 19. Lebensmonat belegen 1,5 Plätze (Abs. 1). In jeder Gruppe muss 1 ausgebildete Betreuungsperson anwesend sein. Sind mehr als 6 Plätze belegt, muss eine 2. Betreuungsperson anwesend sein (Abs. 2). Von Abs. 1 abweichende Betreuungskonzepte sind gemäss § 18d Abs. 3 KJHG möglich, wenn das Betreuungsverhältnis gemäss Abs. 2 gewährleistet ist (lit. a) und den Bedürfnissen der betreuten Kinder mit besonderen Massnahmen Rechnung getragen wird (lit. b). Somit erweisen sich auch Grossgruppen unter dem neuen Recht als grundsätzlich zulässig, sofern sich das von der Trägerschaft einzureichende Konzept auch dazu äussert, wie die Betreuung durch dem Kind vertraute Personen gewährleistet ist, wie jedes Kind entsprechend seinen Entwicklungsbedürfnissen betreut werden kann und mit welchen weiteren Massnahmen den Bedürfnissen der betreuten Kinder insbesondere nach Orientierung und Ruhe Rechnung getragen wird (§ 6 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 V TaK). In diesem Sinn kommt etwa eine Beschränkung der Altersstruktur der betreuten Kinder (zum Beispiel eine Grossgruppe ausschliesslich für Kinder ab 3 Jahren) sowie die regelmässige Aufteilung von Gross- in Untergruppen in Betracht. Meist kann wohl nur mittels einer Kombination verschiedener Massnahmen den Bedürfnissen der betreuten Kinder Rechnung getragen werden; sodann sind die Anforderungen an diese Massnahmen umso höher, je grösser die Abweichung vom Regelgruppenmodell gemäss § 18d Abs. 1 KJHG, das heisst 12 Plätzen pro Gruppe, ist (zum Ganzen ABl 2020-06-05, S. 30 f.).

E. 6.4

Sodann ist auf die "Auflagen zum Personal" gemäss Dispositiv-Ziff. 7 f. des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 1. April 2019 sowie Dispositiv-Ziff. I, 2. Lemma, des Beschlusses des Bezirksrats einzugehen.

E. 6.4.1

Die Bewilligung darf gemäss Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO unter anderem nur erteilt werden, wenn die Zahl der Mitarbeitenden für die zu betreuenden Minderjährigen genügt. Die Beschwerdegegnerin hat demnach sicherzustellen, dass die Zahl der Mitarbeitenden und deren Qualifikation eine genügende Betreuung der Kinder gewährleistet. Der Betreiberin einer Krippe kann somit vorgeschrieben werden, dass sie die ständige Anwesenheit einer bestimmten Zahl von Betreuenden pro bestimmter Anzahl Kinder sicherstellt. Eine Mindestzahl an Mitarbeitern ist der Pflegekinderverordnung nicht zu entnehmen; den Kantonen kommt somit diesbezüglich ein erheblicher Ermessensspielraum zu (vgl. VGr SZ,

28. Januar 2015, EGV-SZ 2015, B 18.1, E. 6.1). In diesem Sinn soll nach Ziff. 3.3.1 Krippenrichtlinien in jeder Gruppe einer Krippe mindestens eine ausgebildete Betreuungsperson und bei Gruppen mit mehr als sieben Plätzen eine zweite Betreuungsperson anwesend sein. Dies erscheint sachgerecht; die Krippenrichtlinien erweisen sich in diesem Zusammenhang als zulässige Konkretisierung der Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO (vgl. VGr, 23. April 2018, VB.2017.00826, E. 2.4; vgl. auch sogleich, E. 6.4.4).

E. 6.4.2

Die unter dem Titel "Auflagen zum Personal" zusammengefassten Dispositiv-Ziffern verlangen einerseits, dass die Kinderkrippe zu jedem Zeitpunkt über mind. 70% Krippenleitung (sowie 20 % verteilt auf Regionalleitung und HR), 670 % pädagogisches Personal sowie 520 % nicht ausgebildetes Personal verfügen (Ziff. 7) und das pädagogisch ausgebildete Personal per sofort um mindestens 150 Stellenprozent angehoben werden muss, um 4 Gruppen à 11 bis 12 Plätze zu führen. Die Krippenverantwortlichen haben sich mit der Exceltabelle "Stellenbedarf" auseinanderzusetzen und diese als Selbstkontrolle zu nutzen (Ziff. 8).

E. 6.4.3

Die Auflagen gemäss Dispositiv-Ziff. 7 f. der streitgegenständlichen Bewilligung gehen über das gesetzlich Zulässige hinaus. Wie das Verwaltungsgericht in einem früheren Urteil bereits erkannt hat, darf die Bewilligungsbehörde einer Kinderkrippe nicht auf das Stellenprozent genau vorschreiben, wie viele Mitarbeitende sie bei voller Auslastung mindestens zu beschäftigen hat. Für einen derart weitgehenden Eingriff in die Organisationsautonomie fehlt es an einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Es ist vielmehr Sache der Beschwerdeführerin sicherzustellen, dass eine angemessene Kinderbetreuung mit dem vorgesehenen Personalbestand möglich ist (VGr, 23. April 2018, VB.2017.00826, E. 2.4 Abs. 3). Die Vorgabe in Ziff. 3.3.1 Abs. 3 Krippenrichtlinien, wonach das Pensum für die Krippenleitung ausreichend zu bemessen ist, vermag daran nicht zu ändern. Eine entsprechende Auflage ist unzulässig. Ebenso verhält es sich mit der in Dispositiv-Ziff. 15 des streitgegenständlichen Beschlusses gemachten Auflage, wonach der Beschwerdeführerin eine Frist bis 30. Juni 2019 gewährt wird, um die fehlenden Stellenprozent an ausgebildetem Personal zur Verfügung zu stellen. Diese Auflage bezieht sich auf die nach Ansicht der Beschwerdegegnerin fehlenden Stellenprozent gemäss Stellenplan, was nach dem Gesagten nicht zulässig ist. Mit Blick auf die "Feststellung" gemäss dem "2. Lemma von Dispositivziffer I. des Beschlusses des Bezirksrats Horgen vom 27. Februar 2020" ist zum einen nicht nachvollziehbar, weshalb die Vorinstanz eine Feststellung zum Stellenplan der Beschwerdeführerin in ihr Dispositiv aufgenommen hat; dies geht nicht aus dem angefochtenen Beschluss hervor. Zum anderen bezieht sich die Feststellung ausdrücklich auf den Stellenplan vom 30. August 2019; dieser dürfte sich in der Zwischenzeit bereits wieder verändert haben, weshalb auf eine diesbezügliche Feststellung ohnehin verzichtet werden kann.

E. 6.4.4

Gemäss neuem Recht muss in jeder Gruppe eine ausgebildete Betreuungsperson anwesend sein. Sind mehr als sechs Plätze belegt, muss eine zweite Betreuungsperson anwesend sein (§ 18d Abs. 2 KJHG); dies bedeutet eine Verschärfung mit Blick auf die bisherigen Vorgaben (vgl. Ziff. 3.3.1 Krippenrichtlinien). § 7 V TaK sieht unter der Marginalie

Personalbestand sodann vor, dass die Trägerschaft die Anstellung des gemäss § 18d KJHG erforderlichen Betreuungspersonals bestätigt – unter Berücksichtigung von Abwesenheiten, insbesondere aufgrund von Ferien, Aus- und Weiterbildungen sowie Krankheit und Unfall (lit. a), und zusätzlich zur Betreuung anfallendem Aufwand, insbesondere für Besprechungen und Elterngespräche, die Anleitung der Auszubildenden sowie allfällige Koch- und Reinigungsarbeiten (lit. b). Die Trägerschaft hat in ihrem Bewilligungsgesuch ausserdem zu bestätigen, dass für die pädagogische und personelle Leitung der Kita ein ausreichendes Pensum zur Verfügung steht. Dabei wurde mit Blick auf die Gestaltungsfreiheit der Trägerschaften und in Anbetracht der Vielzahl verschiedener Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Leitungsebene von Kitas ausdrücklich darauf verzichtet festzulegen, welches Pensum der Krippenleitung als ausreichend gilt (§ 8 V TaK; ABl 2020-06-05, S. 22 und 33 f.; vgl. § 10 V TaK zu den Anforderungen an die Ausbildung sowie die Führungserfahrung der Kitaleitung). Demnach erweist sich auch unter dem neuen Recht eine Auflage als unzulässig, welche der Trägerschaft einer Kindertagesstätte auf das Stellenprozent genau vorschreibt, wie viele Mitarbeitende sie bei voller Auslastung mindestens zu beschäftigen hat. Es ist weiterhin Sache der Beschwerdeführerin sicherzustellen, dass eine angemessene Kinderbetreuung mit dem vorgesehenen Personalbestand möglich ist und dabei insbesondere sowohl planbare wie auch nicht planbare Abwesenheiten der Mitarbeitenden berücksichtigt werden (vgl. § 8 Abs. 1 lit. a V TaK).

E. 6.5

Des Weiteren sind die "Auflagen zum Stellenplan und zur Aktenaufbewahrung" gemäss Dispositiv-Ziff. 9 f. des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 1. April 2019 zu beleuchten.

E. 6.5.1

Dispositiv-Ziff. 10 des Beschlusses vom 1. April 2019 lautet wie folgt: "A hat vorläufig bis auf Widerruf durch die Sozialkommission sämtliche Belegungspläne (Kindergruppe) sowie Dienstpläne aufzubewahren. Im Herbst 2019 wird anhand dieser Dokumente die Einhaltung der Auflagen überprüft". Entgegen den Ausführungen in der Beschwerdeschrift ergibt sich aus dieser Formulierung und im Gesamtkontext des Beschlusses, dass sich die Aufbewahrungsverpflichtung nicht auf alle entsprechenden Dokumente "ab Gründungszeitpunkt der Einrichtung D im Jahr 2011" bezieht. Ebenfalls besteht aufgrund des Hinweises auf eine Überprüfung "im Herbst 2019" nicht die Gefahr einer "theoretisch ewig[en]" Aufbewahrung. Mit der Beschwerdeführerin ist jedoch festzuhalten, dass diese Auflage präziser hätte formuliert werden können. Mit Blick auf die Vorgaben der Pflegekinderverordnung erscheint es sachlich gerechtfertigt, dass die Bewilligungsbehörde im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit alle aktuellen Belegungs- und Dienstpläne einverlangt. Daran hat sich auch unter Geltung des neuen (kantonalen) Rechts nichts verändert, zumal die eidgenössische Pflegekinderverordnung nicht angepasst wurde.

E. 6.5.2

Dispositiv-Ziff. 9 des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 1. April 2019 hält fest, dass der Stellenplan wahrheitsgetreu ausgefüllt werden muss. Die Mitarbeitenden des Hortes I sind separat zu führen, respektive wenn Mitarbeitende an beiden Orten arbeiten, müssen die Arbeitsprozente entsprechend angepasst werden. Mit dem ersten Satz dieser Auflage wird suggeriert, die Beschwerdeführerin fülle den Stellenplan nicht wahrheitsgetreu aus;

dies wird jedoch von ihr bestritten, und eine entsprechende Formulierung ist nicht erforderlich, um die Überprüfung des Stellenplans im Rahmen der Aufsichtstätigkeit sicherzustellen. Demnach ist eine entsprechende Formulierung in Auflagen zu unterlassen. Die Vorgabe zur separaten Erfassung der Mitarbeitenden des Hortes und der Kinderkrippe erweist sich jedoch als zulässig, wurden die beiden Einrichtungen doch einzeln bewilligt und dürfen in einem Kinderhort ausschliesslich schulpflichtige Kinder betreut werden (§ 3 Abs. 2 in Verbindung mit § 30c Abs. 1 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 [LS 412.100]; Ziff. 1 Abs. 2 lit. a Krippenrichtlinien). Des Weiteren wurden bzw. werden Kinder aus dem Hort der Beschwerdeführerin am Mittag teilweise mit Gruppen aus der Kinderkrippe zusammengelegt, was eine genaue Erfassung der jeweiligen Mitarbeitenden mit Blick auf die Aufsicht über beide Einrichtungen notwendig macht. Auch unter Geltung des neuen Rechts erweist sich eine entsprechende Auflage als zulässig, zumal gemäss § 6 Abs. 4 V TaK Kindertagesstätten die Betreuung von Kindern im Kindergartenalter nur ausnahmsweise anbieten dürfen; im einzureichenden Konzept sind die Gründe für die Ausnahmen sowie die besonderen Massnahmen, mit denen den unterschiedlichen Anwesenheitszeiten und Bedürfnissen der Kindergartenkinder und der jüngeren Kinder Rechnung getragen wird, zu erläutern (vgl. ABl 2020-06-05, S. 31 f.).

E. 6.6

Sodann erweisen sich die Auflagen betreffend Anerkennung der Ausbildung von J (Dispositiv-Ziff. 11 des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 1. April 2019) als sachgerecht und verhältnismässig. Die Beschwerdegegnerin als Bewilligungsbehörde muss über die Zahl der Mitarbeitenden und deren Qualifikation im Bild sein, um die Einhaltung der Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO zu gewährleisten. Dazu dient bei ausländischen Abschlüssen eine Überprüfung durch eine Fachstelle. Eine entsprechende Auflage ist deshalb nicht zu beanstanden (vgl. OGr SH, 8. Juli 2011, OGE 60/2010/52, E. 4b/ee/ccc Abs. 2). Dass die Stadt Zürich oder der Kanton O die Ausbildung von J als "staatlich anerkannte Erzieherin" ohne förmliche Anerkennung akzeptieren, ändert daran nichts. In der von der Beschwerdeführerin zitierten E-Mail heisst es denn auch, dass die Stadt Zürich eine Ausnahme mache. Die Beschwerdegegnerin hat demnach als Bewilligungsbehörde zu Recht auf der Anerkennung einer offiziellen Stelle, das heisst vorliegend des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), bestanden (vgl. Art. 68 Abs. 1 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [BBG, SR 412.10]; Art. 69a der Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003 [BBV, SR 412.101]). Unter dem seit 1. August 2020 geltenden Recht ist für die Ausbildung als "staatlich anerkannte Erzieherin" keine Anerkennung von der zuständigen eidgenössischen oder kantonalen Stelle mehr notwendig (§ 9 Abs. 3 in Verbindung mit Anhang Ziff. 2 V TaK). Eine entsprechende Auflage ist demnach nunmehr nicht mehr zulässig.

E. 6.7

Die Beschwerdeführerin wendet sich sodann gegen Dispositiv-Ziff. 13 des Beschlusses vom 1. April 2019. Die darin enthaltene Auflage verlangt im Wesentlichen, dass "im Sinne der Entwicklung einer gemeinsamen pädagogischen Haltung im Team die sozialpädagogischen Grundsätze und Leitlinien mit Schwerpunkt auf die Betreuung der Kinder in Grossgruppen und die Gestaltung und Bewältigung von Übergängen im Alltag und bei Gruppenwechseln zu hinterfragen und allenfalls anzupassen [sind]". Die Erfüllung der "sozialpädagogischen Grundsätze" stellt gemäss § 10 Abs. 2 und § 10a Abs. 2 lit. a V BAB eine Bewilligungsvoraussetzung für eine Kinderkrippe im Kanton Zürich dar;

gemäss Ziff. 3.1 Krippenrichtlinien gibt das pädagogische Konzept Auskunft über die pädagogischen Grundsätze, Ziele und Vorgehensweisen, an denen sich die Betreuung der Kinder orientiert. Diese Vorgaben erscheinen mit Blick auf Art. 15 Abs. 1 lit. a PAVO, worin eine für die körperliche und geistige Entwicklung förderliche Betreuung der Minderjährigen gefordert wird, sachgerecht. Was die Beschwerdegegnerin in Dispositiv-Ziff. 13 ihres Beschlusses verlangt, ist jedoch zu vage formuliert; es geht daraus nicht hervor, was von der Beschwerdeführerin verlangt wird. Schon deshalb wäre die entsprechende Auflage aufzuheben gewesen. Seit dem 1. August 2020 hat die Trägerschaft gemäss § 6 Abs. 1 V TaK mit dem Bewilligungsgesuch ein Konzept einzureichen, welches unter anderem die pädagogischen Leitideen, die Ziele der Betreuung und die Ausgestaltung des Angebots Auskunft gibt. § 10a Abs. 2 lit. a V BAB blieb sodann von der Gesetzesnovelle unberührt. Auch unter dem neuen Recht wäre demnach eine Auflage zu den sozialpädagogischen Grundsätzen einer Kindertagesstätte zulässig, wobei selbstverständlich weiterhin vorausgesetzt ist, dass die Auflage so klar und verständlich formuliert ist, dass sich die Beschwerdeführerin ihr Verhalten auch tatsächlich danach richten kann.

E. 6.8

Schliesslich wendet sich die Beschwerdeführerin gegen die Androhung des Bewilligungsentzugs bei Nichteinhaltung der Auflagen (Dispositiv-Ziff. 3 des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 1. April 2019). Grundsätzlich ist die Androhung des Bewilligungsentzugs als Auflage zulässig, denn zum einen sieht Art. 16 Abs. 2 PAVO ausdrücklich vor, dass eine Bewilligung mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden kann. Zum anderen ergibt sich aus Art. 20 PAVO, dass ein Widerruf bzw. ein Entzug der Bewilligung zulässig ist bzw. sogar notwendig sein kann (vgl. auch Art. 18 Abs. 3 PAVO). Als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes geben Art. 20 Abs. 3 f. PAVO zwar vor, dass – bevor eine Bewilligung entzogen wird – grundsätzlich zunächst andere Massnahmen ergriffen werden sollen. So kann die Kinderkrippe einer besonderen Aufsicht unterstellt und können für Letztere besondere Vorschriften erlassen werden. Indem die Beschwerdegegnerin für den Fall der Nichteinhaltung der von ihr gemachten Auflagen den Bewilligungsentzug androhte, hat sie diese bundesrechtlichen Vorgaben eingehalten. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdegegnerin bereits im Jahr 2018 in ihrem Bewilligungsbeschluss Auflagen gemacht hat, um auf die gesetzmässige Führung der Kinderkrippe hinzuwirken; diese wurden in der Folge – zumindest teilweise – auch vom Bezirksrat Horgen geschützt, was unangefochten blieb (vgl. Beschluss Nr. 12 der Sozialkommission Thalwil vom 9. April 2018; Beschluss des Bezirksamts Horgen vom 30. Januar 2019). Die Androhung des Bewilligungsentzugs erfolgte demnach nicht ohne vorherige Massnahmen im Sinn von Art. 20 PAVO und erweist sich somit als verhältnismässig (vgl. zum Ganzen BGr, 14. Mai 2012, 5A_337/2012, E. 5.2 f.). Dennoch ist festzuhalten, dass die Auflage gemäss Dispositiv-Ziff. 3 des Beschlusses der Beschwerdegegnerin vom 1. April 2019 zu apodiktisch formuliert ist. Der Bewilligungsentzug käme auch bei Nichteinhaltung einzelner Auflagen nur nach einer Verhältnismässigkeitsprüfung in Betracht; die entsprechende Dispositiv-Ziffer hätte demnach so formuliert werden müssen, dass der Bewilligungsentzug geprüft würde, sollten die gemachten Auflagen nicht eingehalten werden. An diesem Ergebnis hat auch das neue kantonale Recht nichts geändert.

E. 7

Nach dem Gesagten sind der Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 1. April 2019 sowie die Dispositiv-Ziff. I und III des Beschlusses der Vorinstanz vom 27. Februar 2020 aufzuheben und ist die Sache zur neuen Entscheidung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen (§ 64 Abs. 1 VRG; zur Zulässigkeit der sogenannten Sprungrückweisung Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 64 N. 4). In Abänderung von Dispositiv-Ziff. II des Rekursentscheids sind die Rekurskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 VRG). Ausserdem hat Letztere der Beschwerdeführerin für das Rekursverfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen. Inhaltlich ist die Beschwerdegegnerin bei der Neuerteilung der Bewilligung an die von der Vorinstanz mit Beschluss vom 27. Februar 2020 bewilligte Dauer (Befristung auf 4 Jahre) und die von dieser festgelegten Gruppengrössen (insgesamt 55 Plätze, dabei unter anderem eine Grossgruppe mit 18 Plätzen) gebunden (Verbot der reformatio in peius). Des Weiteren wird sich die Beschwerdegegnerin mit Blick auf allfällige Auflagen auch an den vorstehenden Erwägungen zu orientieren haben (E. 6; vgl. Donatsch, § 64 N. 14 f.). Dabei wird sie die Bewilligung so zu konkretisieren haben, dass daraus die Gruppengrösse und allfällige Einschränkungen bezüglich der Zahl von Kindern bestimmten Alters ausdrücklich hervorgeht. Bis zum Erlass einer neuen Verfügung durch die Beschwerdegegnerin bleibt der Beschwerdeführerin der Betrieb einer Kinderkrippe mit 55 Plätzen unter Beibehaltung der bisherigen Gruppengrössen gestattet, wobei auf den für Kinder bis 18 Monaten vorgesehenen Gruppen einstweilen 8 Säuglinge betreut werden dürfen, was der Regelung von § 18d Abs. 1 KJHG entspricht.

E. 8

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG) und hat diese der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung für das Beschwerdeverfahren zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 9

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2, 133 V 477 E. 4.2). Sie sind daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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