

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 29. Mai 2024

Versand: 4. Juni 2024

Regierungsratsbeschluss Nr. 2024-000644

**G._____ und A._____ GmbH, F._____, gegen den Stadtrat F._____; Beschwerde betreffend
Aufsichtsverfahren A._____ GmbH, F._____; Gutheissung**

Erwägungen

A. Formelle Beurteilung

1. Zuständigkeit

Das kantonale Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz, Ki-BeG) vom 12. Januar 2016 (SAR 815.300) weist in § 3 Abs. 1 dem Gemeinderat der jeweiligen Standortgemeinde die Kompetenz zu, die Standards zur Qualität des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung festzulegen und die Aufsicht darüber auszuüben.

Gemäss § 1 Abs. 1 und Abs. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 (SAR 271.200) gilt das VRPG für das Verfahren vor den Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden, vorbehaltlich allfälliger Sonderbestimmungen in anderen Erlassen. Kantonale Rechtsgrundlage der familienergänzenden Kinderbetreuung bildet das KiBeG, welches in seinem Geltungsbereich keine spezialgesetzlichen Verfahrensbestimmungen vorsieht. Folglich sind vorliegend die allgemeinen Verfahrensbestimmungen des VRPG anwendbar.

Nach § 50 Abs. 1 lit. b VRPG beurteilt der Regierungsrat Beschwerden gegen Entscheide letztinstanzlicher kommunaler Behörden, sofern er die Entscheidkompetenz nicht durch Verordnung delegiert hat (§ 50 Abs. 2 VRPG). Im Bereich des KiBeG hat der Regierungsrat seine Entscheidkompetenz nicht delegiert. Einzig die Instruktion des Verfahrens liegt in der Zuständigkeit des Departements (vgl. § 14 Abs. 1 Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats [Delegationsverordnung, DeIV] vom 10. April 2013 [SAR 153.113]).

Der angefochtene Entscheid wurde vom Stadtrat F._____ und damit von einer letztinstanzlichen kommunalen Behörde erlassen. Zuständig für die Beurteilung der Beschwerde vom 1. April 2022 ist damit der Regierungsrat.

2. Frist

Die Beschwerdefrist beträgt nach § 44 VRPG 30 Tage. Der Entscheid des Beschwerdegegners erging am 7. März 2022. Die Beschwerdeführerinnen haben mit Schreiben vom 1. April 2022 Beschwerde bei einer Behörde im Sinn des § 44 Abs. 2 in Verbindung mit § 1 VRPG erhoben, wodurch die Frist gewahrt ist.

3. Beschwerdelegitimation

Zur Beschwerde befugt ist, wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder der Änderung des Entscheids hat (§ 42 Abs. 1 lit. a VRPG). Nach Art. 16 der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO) vom 19. Oktober 1977 (SR 211.222.338) wird die Bewilligung dem verantwortlichen Leiter des Heims erteilt und gegebenenfalls dem Träger angezeigt. Die Bewilligung ist damit an eine natürliche Person gebunden, weshalb folgerichtig auch aufsichtsrechtliche Massnahmen nur diese Person respektive deren Bewilligung betreffen sollten. Neben G. _____ als Bewilligungsinhaberin ist aber auch die A. _____ GmbH vom Entscheid vom 7. März 2022 besonders berührt, da in Dispositivziffer 5 den Angezeigten, womit G. _____ und die A. _____ GmbH gemeint sind, eine Gebühr von je Fr. 1'000.– auferlegt wird. Die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 ist damit gegeben.

4. Übrige formelle Voraussetzungen

Die übrigen formellen Voraussetzungen nach §§ 41–43 und 52 VRPG sind erfüllt respektive deren Erfüllung ist vorliegend nicht strittig. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

B. Materielle Beurteilung

1. Rügen

Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, dass im Betrieb der A. _____ GmbH nicht gegen die Qualitätsstandards 2010, die Qualitätsstandardverordnung oder gegen die Betriebsbewilligung vom 14. August 2017 verstossen worden sei.

Insbesondere rügen die Beschwerdeführerinnen (Beschwerde, Rz. 16)

- die Verletzung von kommunalem Recht (Qualitätsstandards 2010, Qualitätsstandardverordnung);
- die Verletzung der Begründungspflicht (§ 26 VRPG);
- die unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhalts;
- Willkür;
- Unverhältnismässigkeit.

Auf die einzelnen Rügen wird in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

2. Rechtliche Grundlagen

Der Betrieb von Einrichtungen der Heimpflege, die dazu bestimmt sind, mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufzunehmen (Kinderkrippe, Kinderhorte und dergleichen) bedarf einer Bewilligung der Behörde (Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO). Sachkundige Vertreter der Behörde wachen darüber, dass die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung erfüllt und die damit verbundenen Auflagen und Bedingungen eingehalten werden (Art. 19 PAVO). Im Kanton Aargau ist der Gemeinderat am Ort der Unterbringung des Kindes für die Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Heimpflege zuständig (Art. 2 Abs. 2 Bst. a PAVO in Verbindung mit § 18 Abs. 2 lit. b Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [EG ZGB] vom 27. Juni 2017 [SAR 210.300]). Nach § 3 KiBeG liegt es ebenfalls in der Zuständigkeit des Gemeinderats der Standortgemeinde, Qualitätsstandards des Angebots festzulegen und die Aufsicht auszuüben. Der Stadtrat F. _____ hat hierzu die Qualitätsstandards 2010 erlassen, welche per 1. Januar 2020 revidiert und durch die Qualitätsstandardverordnung ersetzt wurden.

3. Verletzung der Begründungspflicht

3.1 Vorbringen der Parteien

Gemäss den Beschwerdeführerinnen sei während des ganzen Aufsichtsverfahrens unklar und nicht nachvollziehbar gewesen, wie der Beschwerdegegner den Soll- und Ist-Wert des Betreuungsschlüssels beziehungsweise des Personalbedarfs berechnet und wie sich diese Berechnung zu den gesetzlichen Vorgaben zum Betreuungsverhältnis verhalten habe. Die Berechnung und deren Grundlagen seien auch in der Entscheidung nicht erläutert worden und nach wie vor nicht nachvollziehbar. Insbesondere lasse sich die Berechnung aus den vom Beschwerdegegner verwendeten Excel-Dokumenten nicht nachvollziehen. Auch sei völlig unklar, wie genau die vom Beschwerdegegner vorgeschlagene "verhältnismässige Reduktion" der Stellenprozente bei einer geringeren Auslastung der Plätze berechnet werden solle (Beschwerde, Rz. 24-27; Replik, Rz. 25-29; Triplik, Rz. 21-25; Quintuplik, Rz. 6-11)

Der Beschwerdegegner entgegnet, dass dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerinnen während des Aufsichtsverfahrens mehrfach aufgezeigt worden sei, wie der Personalschlüssel sichergestellt und wie dieser zusammengesetzt sein sollte. So habe beispielsweise am 23. Dezember 2020 eine Besprechung stattgefunden, in welcher die Soll- und Ist-Werte sowie die Vorgaben für den Einsatz des Personals anhand der Qualitätsstandards 2010 erläutert worden seien. Weiter habe der Beschwerdegegner dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerinnen am 10. Juni 2021 Excel-Berechnungen des Stellenschlüssels nach den bisherigen Qualitätsstandards 2010 sowie nach der neuen Qualitätsstandardverordnung zugesandt. Diese Excel-Sheets seien mit der Beschwerdeführerin 2 ausführlich besprochen worden (Beschwerdeantwort, Ziffer 3.3; Quadruplik, Seite 2).

3.2 Begründungspflicht

Die Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen, folgt aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV]; BGE 142 II 324 E. 3.6). Die Begründung einer Verfügung entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV, wenn die Betroffenen in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Sie kann sich vielmehr auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1071 m.w.H.). Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist (BGE 142 II 324 E. 3.6).

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt grundsätzlich dazu, dass im Beschwerdeverfahren der formell mangelhafte Entscheid der Vorinstanz aufgehoben wird, ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann die Verletzung des Gehörsanspruchs ausnahmsweise geheilt werden, wenn die Gehörsverletzung nicht besonders schwer wiegt und die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann (REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, Rz. 272 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1039, 1174 ff.).

3.3 Subsumtion

Für die Aufsichtsbesuche vom 7. Juni 2019 und vom 27. November 2019 sowie für den Stand vom 23. November 2021 sind im Entscheid vom 7. März 2022 Soll- und Ist-Werte betreffend den Personalbestand in der A._____ aufgeführt worden. Da die Ist-Werte teilweise die Soll-Werte unterschritten haben, wurde in Dispositivziffer 1 des Entscheids ein Verstoss gegen die Qualitätsstandards

2010, die Betriebsbewilligung, welche auf den Qualitätsstandards 2010 basiert, und die Qualitätsstandardverordnung festgestellt. Dem Entscheid kann entnommen werden, dass die Soll-Werte aufgrund der Vorgaben in den Qualitätsstandards 2010 und der Qualitätsstandardverordnung berechnet wurden. Der Berechnung der Ist-Werte wurden die anlässlich der Aufsichtsbesuche getätigten Beobachtungen und die Angaben der Beschwerdeführerinnen zugrunde gelegt.

Die Soll-Werte der Stellenprozente für das Betriebspersonal und die Leitung der Kita lassen sich zumindest teilweise ohne weiteres den Regelwerken entnehmen (siehe nachstehende Erw. 4.4). Weder die Betriebsbewilligung noch die Qualitätsstandards 2010 oder die Qualitätsstandardverordnung enthalten aber eine mathematische Formel, gestützt auf welche die Soll-Werte des ausgebildeten und des nicht ausgebildeten Personals berechnet werden können. Wie sich aus den Akten ergibt, stammt die Berechnung der Soll-Werte aus einer Excel-Tabelle, der als Berechnungsgrundlagen die Vorgaben der Qualitätsstandards und der Qualitätsstandardverordnung zugrunde liegen sollen. Wie die Werte konkret berechnet werden, ist aus den Akten und dem angefochtenen Entscheid nicht ersichtlich.

Kernthema des angefochtenen Entscheids vom 7. März 2022 bilden die Verstösse gegen die Betriebsbewilligung, die Qualitätsstandards 2010 und die Qualitätsstandardverordnung infolge ungenügenden Personalbestands. Auf diesen Verstössen gründen die angeordneten Massnahmen, deren Nichtbefolgung unter Strafdrohung gestellt worden ist. Aufgrund der in den Qualitätsstandards 2010 und in der Qualitätsstandardverordnung festgelegten Vorgaben zum Personalbestand in einer Kinderkrippe bestand für die Vorinstanz kein grosser Entscheidungsspielraum. Dennoch verletzt der Entscheid hinsichtlich der Festlegung der Soll- und Ist-Werte im Personalbestand die Begründungspflicht. Es ist nicht nachvollziehbar, wie diese Werte zusammengesetzt sind. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass den Beschwerdeführerinnen im Lauf des Aufsichtsverfahrens die Excel-Berechnungstabellen herausgegeben worden sind. Aus den Akten ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz den Beschwerdeführerinnen ihre Berechnungen in nachvollziehbarer Weise erklärt hat. Das Gespräch zwischen einer Mitarbeiterin der Sozialen Dienste der Stadt F. _____ und der Beschwerdeführerin 2 vom 23. Dezember 2020 hatte zwar gemäss den Unterlagen (zum Beispiel Beilagen 7 und 8 zur Beschwerdeantwort und Beilage 10 zur Quintuplik) den Betreuungsschlüssel und das Personal zum Thema. Das von der Beschwerdeführerin 2 angefertigte Protokoll (Beilage 10 zur Quintuplik) hält aber fest, dass gerade die Berechnungsweise nicht nachvollziehbar erklärt wurde. Zumal den Beschwerdeführerinnen während des Aufsichtsverfahrens die Berechnung der Werte nie erklärt wurde und dies im Entscheid vom 7. März 2022 auch nicht nachgeholt wurde, liegt eine Verletzung der Begründungspflicht vor.

3.4 Zwischenfazit

Da die Begründungspflicht aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör fliesst und dieser Anspruch formeller Natur ist, ist der Entscheid der Vorinstanz aufzuheben und an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eine Heilung des Mangels fällt ausser Betracht, da es gestützt auf die eingereichten Akten und den Entscheid vom 7. März 2022 auch dem Regierungsrat verwehrt bleibt, nachzuprüfen, ob die errechneten Soll-Werte den Vorgaben der Qualitätsstandards 2010 und der Qualitätsstandardverordnung entsprechen.

Die übrigen Rügen der Beschwerdeführerinnen veranlassen dazu, im Folgenden weitere Ausführungen zu machen, welche bei einer Neubeurteilung durch die Vorinstanz zu beachten sind.

4. Verletzung von kommunalem Recht

4.1 Vorbringen der Parteien

Die Beschwerdeführerinnen rügen, der Beschwerdegegner habe mit seinem Entscheid vom 7. März 2022 die Qualitätsstandards 2010 und die Qualitätsstandardverordnung verletzt. Der Beschwerdegegner gehe bei der Berechnung des Betreuungsverhältnisses – des Verhältnisses zwischen Betreuungspersonen und Betreuungsplätzen – immer von der Anzahl maximal zulässiger Plätze und nicht von den an den einzelnen Tagen effektiv belegten Plätzen aus. Hierfür gebe es keine gesetzliche Grundlage. Bei der Bedarfsermittlung komme es auf die konkreten Verhältnisse zu einem bestimmten Zeitpunkt an. Zu keinem Zeitpunkt seien sämtliche 23 bewilligten Plätze belegt gewesen. Es sei zudem völlig unklar, wie die vom Beschwerdegegner vorgeschlagene "verhältnismässige Reduktion" der Stellenprozente berechnet werden solle. Des Weiteren rügen die Beschwerdeführerinnen, dass das gesetzlich vorgegebene Betreuungsverhältnis bis auf wenige Ausnahmen grundsätzlich jederzeit eingehalten worden sei. Schliesslich bringen die Beschwerdeführerinnen vor, dass es für die Anwendung der Formel gemäss Excel-Berechnung keine gesetzliche Grundlage gebe. Die Formel weiche vom aktuell geltenden Betreuungsschlüssel 1:6 ab (Beschwerde, Rz. 17-23, 28, 31; Replik, Rz. 19-24; Triplik, Rz. 20).

Der Beschwerdegegner führt aus, dass die in Dispositivziffer 2 des Entscheids vom 7. März 2022 festgelegten Stellenprozente bei voller Auslastung ausgewiesen werden müssten und bei einer geringeren Auslastung die Stellenprozente verhältnismässig reduziert werden könnten, was sich aus den Formulierungen von Dispositivziffer 2 und 3.1 aus dem angefochtenen Entscheid ergebe. Ausserdem sei der in Dispositivziffer 2 festgelegte Betreuungsschlüssel auf der heute geltenden, milderen Qualitätsstandardverordnung berechnet worden. Sie habe somit nicht das kommunale Recht verletzt (Beschwerdeantwort, Ziffer 3.2; Duplik, Ziffer 5).

4.2 Allgemeines

4.2.1 Annahme

Am 14. August 2017 erteilte der Stadtrat F. _____ der Beschwerdeführerin 2 die Betriebsbewilligung zur Führung der A. _____. Nach dem seit 1. Januar 2020 geltenden Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsreglement, KiBeR) vom 25. März 2019 (SAR 8.6-1) gelten als Kindertagesstätten Kinderkrippen und Tagesstrukturen. In einer Kinderkrippe werden Kinder im Vorschulalter betreut. Als Tagesstruktur gilt eine Betreuungseinrichtung, die Kindergarten- und Schulkinder bis zum Ende der Primarschule betreut (§ 3 Abs. 1 lit. c bis e KiBeR). Die Qualitätsstandards 2010 und die Qualitätsstandardverordnung legen für Kinderkrippen und Tagesstrukturen jeweils unterschiedliche Anforderungen, insbesondere hinsichtlich des Betreuungsverhältnisses, fest. Vorliegend wurde nicht explizit festgelegt, ob die A. _____ als Kinderkrippe oder Tagesstruktur einzuordnen ist. Aufgrund den von beiden Parteien verwendeten Betreuungsschlüsseln und mangels gegenteiliger Anhaltspunkte wird im nachfolgenden davon ausgegangen, dass die A. _____ als Kinderkrippe beziehungsweise Betreuungseinrichtung im Vorschulbereich gilt.

4.2.2 Anwendbarer Betreuungsschlüssel

Der Klarheit halber ist vorab zu erläutern, welcher Betreuungsschlüssel zu welchem Zeitpunkt anwendbar ist.

Zum Zeitpunkt, als die beiden Aufsichtsbesuche im Jahr 2019 stattfanden, waren die Qualitätsstandards 2010 in Kraft. Der Beschwerdegegner hat die Personalsituation während der beiden Aufsichtsbesuche anhand des damals geltenden Rechts beurteilt und ist zum Schluss gelangt, dass der damals geltende Betreuungsschlüssel 1:5, welcher auch der Betriebsbewilligung vom 14. August 2017 zugrunde lag, nicht eingehalten wurde. Für die Beurteilung im Zeitpunkt vom 23. November 2021 hat

der Beschwerdegegner den ab 1. Januar 2020 geltenden Betreuungsschlüssel von 1:6 herangezogen. Die Betriebsbewilligung wurde in Dispositivziffer 2 des Entscheids vom 7. März 2022 entsprechend an diese neuen Soll-Werte angepasst. Der Beschwerdegegner wendet damit die Betreuungsschlüssel an, welche im jeweils geltenden Recht verankert waren. Eine Rückwirkung der Qualitätsstandardverordnung auf die Zeitpunkte der beiden Aufsichtsbesuche ist gesetzlich nicht vorgesehen (siehe HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 287a f.), weshalb das Vorgehen des Beschwerdegegners nicht zu beanstanden ist. Ob im Zeitpunkt vom 23. November 2021 bereits der Betreuungsschlüssel von 1:6 zur Anwendung gelangte, was gestützt auf die Übergangsbestimmung von § 27 Qualitätsstandardverordnung und Dispositivziffer 2 des Entscheids vom 7. März 2022 zumindest infrage gestellt werden kann, kann offen bleiben. Die Anwendung des Betreuungsschlüssels von 1:6 wirkt sich jedoch zugunsten der Beschwerdeführerinnen aus, weshalb die Beurteilung des Betreuungsverhältnisses am 23. November 2021 nach dem Betreuungsschlüssel 1:6 nicht zu beanstanden ist.

4.3 Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse

4.3.1 Berücksichtigung an sich

Im Entscheid vom 7. März 2022 hat der Beschwerdegegner in Dispositivziffer 2 verfügt, welche Stellenprozente bei einer vollen Belegung von 23 gewichteten Plätzen erforderlich sind. In der darauffolgenden Dispositivziffer 3.1 ordnete er an, dass, falls die Personal-Soll-Werte gemäss Dispositivziffer 2 *im Verhältnis zur tatsächlichen Belegung* nicht erfüllt seien, das korrekte Verhältnis von Personal zur Anzahl betreuter Kinder innert 90 Tagen seit Rechtskraft des Entscheids vom 7. März 2022 hergestellt werden müsse. Damit beachten die Dispositivziffern 2 und 3.1 des Entscheids vom 7. März 2022 explizit, dass die Personal-Soll-Werte jeweils im Verhältnis zur tatsächlichen Belegung einzuhalten sind. Anlässlich der beiden Aufsichtsbesuche überprüfte der Beschwerdegegner die Einhaltung des Betreuungsschlüssels nicht anhand der vollen Belegung von 23 gewichteten Plätzen, sondern gestützt auf die Belegung und Personalsituation an diesen Tagen beziehungsweise gestützt auf Durchschnittswerte (siehe Entscheid vom 7. März 2022, Ziffern 2.3.1.2 und 2.3.1.3; zur Verwendung von Durchschnittswerten siehe nachfolgende Erw. 4.3.2).

Dieser grundsätzlichen Feststellung widerspricht die Berechnung für den Stand vom 23. November 2021 nach der Qualitätsstandardverordnung. In dieser Berechnung wurden die Soll-Werte auf eine Belegung von 23 gewichteten Plätzen bezogen (Entscheid vom 7. März 2022, Ziffer 2.3.1.5 [Seite 10]). Die Ist-Werte basieren offenbar auf Angaben der Beschwerdeführerin 2 zur personellen Situation am 23. November 2021, wobei sich diese Angaben in den Akten nicht finden lassen. Ob zum Zeitpunkt vom 23. November 2021 tatsächlich 23 gewichtete Plätze belegt waren, was die Beschwerdeführerinnen zumindest bestreiten, lässt sich mangels Dokumentation nicht verifizieren. Die Berechnung lässt sich daher bereits aus diesen Gründen nicht nachvollziehen. Dementsprechend kann nicht festgestellt werden, ob der Beschwerdegegner tatsächlich durchgehend die konkreten Verhältnisse beachtet hat und ob die Beschwerdeführerinnen zum Zeitpunkt vom 23. November 2021 gegen die Qualitätsstandardverordnung verstossen haben.

4.3.2 Berechnungsweise

Bei den Berechnungen der Soll-Werte der beiden Aufsichtsbesuche vom 7. Juni 2019 und vom 27. November 2019 wurden die Soll-Werte auf 19,25 gewichtete Plätze angepasst. Die Beschwerdeführerinnen rügen, dass die Berechnung dieser verhältnismässigen Reduktion der Stellenprozente von 23 auf 19,25 gewichtete Plätze nicht nachvollziehbar sei. Diese Rüge scheint begründet. Zur Darlegung des Berechnungsproblems sind die Werte für das nicht ausgebildete Personal heranzuziehen. In der Betriebsbewilligung werden bei einer vollen Belegung von 23 gewichteten Plätzen 427 Stellenprozente an nicht ausgebildetem Personal verlangt, wobei diese Berechnung im Rahmen der Untersuchung auf 328 Stellenprozente angepasst wurde. Bei den beiden Aufsichtsbesuchen betrug der Soll-Wert für nicht ausgebildetes Personal bei 19,25 gewichteten Plätzen 285 Stellenprozente.

Weder unter Zugrundelegung der Werte gemäss der Betriebsbewilligung noch der korrigierten Werte gemäss Ziffer 2.3.1.5 des Entscheids vom 7. März 2022 resultiert bei einer prozentualen Berücksichtigung der gewichteten Plätze der Soll-Wert von 285 Stellenprozenten (es resultieren rund 357 Stellenprozente beziehungsweise 275 Stellenprozente). Eine andere Berechnungsmethode als eine proportionale Dreisatzrechnung wird vom Beschwerdegegner weder in ihrem Entscheid noch in den Rechtsschriften dargelegt. Wie die Beschwerdeführerinnen vorbringen, ist die Berechnung der verhältnismässigen Reduktion der Stellenprozente damit nicht nachvollziehbar. Aufgrund dessen kann von den Beschwerdeführerinnen auch nicht verlangt werden, dass sie eigenständig die verhältnismässige Berechnung vornehmen.

Im Übrigen erscheint höchst fraglich, ob eine Berechnung der Stellenprozente durch eine proportionale Dreisatzrechnung überhaupt möglich ist. Die Betreuungsschlüssel von 1:5 beziehungsweise 1:6 führen dazu, dass sich die Anzahl gewichteter Plätze nicht proportional zu den benötigten Stellenprozenten verhält. Unter der Geltung des Betreuungsschlüssels von 1:6 müssen beispielsweise bei einer Belegung von zwölf Plätzen eine pädagogisch ausgebildete Betreuungsperson und eine zweite Betreuungsperson anwesend sein. Sind jedoch 13 Plätze belegt, ist eine weitere pädagogisch ausgebildete Betreuungsperson notwendig. Werden zwei weitere Plätze belegt, ist keine Aufstockung des Personals erforderlich (siehe § 8 Abs. 1 Qualitätsstandardverordnung). Gemäss Aufsichtsbericht des Besuchs vom 7. Juni 2019 seien im Juni 2019 durchschnittlich 19,25 gewichtete Plätze pro Tag betreut worden. Auf diesen Durchschnittswert wird dann auch bei der Berechnung der Soll- und Ist-Werte hinsichtlich des Personals abgestellt. Da sich die Anzahl der gewichteten Plätze und die Anzahl der benötigten Betreuungspersonen nicht proportional zueinander verhalten, ist es auch nicht möglich, bei der Beurteilung der Einhaltung des Stellenschlüssels auf Durchschnittswerte abzustellen.

4.4 Soll- und Ist-Werte nach Qualitätsstandards 2010 und Qualitätsstandardverordnung

Zur Berechnung der Soll-Werte nach Qualitätsstandardverordnung drängen sich zudem weitere Bemerkungen auf. Im Entscheid wurde unter Dispositivziffer 2 festgelegt, dass bei einer Belegung von 23 gewichteten Plätzen und einem Betreuungsschlüssel von 1:6 folgende Soll-Werte erfüllt sein müssen: 385 Stellenprozente ausgebildetes Personal (inklusive Kita-Leitung, wovon 50 % Kita-Leitung), 20 Stellenprozente Administration der Kita-Leitung, 217 Stellenprozente nicht ausgebildetes Personal und 60 Stellenprozente Betriebspersonal, welche sich in 35 Stellenprozente Kochen und 25 Stellenprozente Reinigung aufteilen. Für die Berechnung der Stellenprozente des ausgebildeten Personals und des nicht ausgebildeten Personals ist auf vorstehende Erw. 3.3 zu verweisen. Dass für die Kita-Leitung bei 23 gewichteten Plätzen 50 Stellenprozente eingerechnet werden müssen, ergibt sich aus § 8 Abs. 4 Qualitätsstandardverordnung. Die Administration der Kita wird nach § 8 Abs. 4 Qualitätsstandardverordnung zumindest teilweise durch die Leitung der Kinderkrippe erledigt. Eine Bestimmung, welche 20 Stellenprozente für die Administration der Kita-Leitung vorschreibt, ist in der Qualitätsstandardverordnung nicht zu finden. Dasselbe gilt für die Stellenprozente für das Betriebspersonal. § 8 Abs. 5 Qualitätsstandardverordnung hält hierzu lediglich fest, dass die Kinderkrippe neben dem Betreuungspersonal auch über Hauswirtschafts- und Administrationspersonal verfügen müsse, sofern diese Arbeiten nicht ehrenamtlich erbracht würden.

Weiter weichen die Soll-Werte im Entscheid vom 7. März 2022 von den Vorgaben in den Qualitätsstandards 2010 ab. Die Abweichungen wirken sich zwar teilweise zugunsten der Beschwerdeführerinnen aus und wären daher grundsätzlich nicht zu beanstanden. Da sie jedoch einen weiteren Hinweis auf die Fehlerhaftigkeit der Berechnungen des Beschwerdegegners sind, werden sie im Folgenden dennoch aufgeführt. Für die Sollwerte betreffend das ausgebildete und das nicht ausgebildete Personal wird auf Erw. 3.3 verwiesen. Sowohl bei der ursprünglichen als auch bei der korrigierten Berechnung nach den Qualitätsstandards 2010 wurden 40 Stellenprozente für die Kita-Leitung eingeplant. Nach Ziffer 4.1.1 der Qualitätsstandards 2010 bemessen sich die Stellenprozente

für die Leitung im Vorschulbereich für Führungsaufgaben (ohne administrative Unterstützung) in Abhängigkeit zu den gewichteten Plätzen. Bei zwölf gewichteten Plätzen im Vorschulbereich sind es 50 Stellenprozent, bei 24 Plätzen 60 Stellenprozent, bei 36 Plätzen 80 Stellenprozent und bei 48 Plätzen 100 Stellenprozent. Bei 23 beziehungsweise 19,25 gewichteten Plätzen wären daher gemäss Ziffer 4.1.1 der Qualitätsstandards 2010 50 Stellenprozent zu führen gewesen. Die dem Entscheid zugrunde gelegten 40 Stellenprozent widersprechen damit den Qualitätsstandards 2010. Dasselbe gilt für die 60 Stellenprozent für das Betriebspersonal, wie sie im Entscheid aufgeführt werden. Diese werden nach Ziffer 4.1.2 der Qualitätsstandards 2010 wie die Stellenprozent für die Leitung in Abhängigkeit zu den gewichteten Plätzen definiert. Bei zwölf gewichteten Plätzen sind 70 Stellenprozent zu besetzen, bei 24 Plätzen 80 Stellenprozent, bei 36 Plätzen 100 Stellenprozent und bei 48 Plätzen 120 Stellenprozent. Entsprechend diesen Vorgaben wären bei 23 beziehungsweise 19,25 gewichteten Plätzen 70 Stellenprozent als Betriebspersonal einzusetzen, wovon im Entscheid vom 7. März 2022 abgewichen wird. Im Übrigen ergibt sich weder aus den Qualitätsstandards 2010 noch aus den darin verlinkten Richtlinien des Verbands Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS) vom 28. März 2008, weshalb in der korrigierten Berechnung in Ziffer 2.3.1.5 des Entscheids eine Aufteilung des Betriebspersonals in 35 Stellenprozent Kochpersonal und 25 Stellenprozent Reinigungspersonal vorgenommen wird. Zuletzt ist in den Qualitätsstandards 2010 keine Grundlage ersichtlich, gestützt auf welche 20 Stellenprozent für die Administration der Kita-Leitung zu besetzen sind, wie dies in der korrigierten Berechnung in Ziffer 2.3.1.5 des Entscheids aufgeführt ist. Verschiedene im Entscheid festgelegte Soll-Werte verfügen damit über keine hinreichende Grundlage in der Qualitätsstandardverordnung und den Qualitätsstandards 2010.

5. Unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Willkür

5.1 Vorbringen der Parteien

Die Beschwerdeführerinnen rügen tatsachenwidriges und willkürliches Verhalten des Beschwerdegegners. Annahmen über die Anstellungsbedingungen und die Fluktuation des Personals der A._____ GmbH seien tatsachenwidrig und willkürlich. Dies betreffe die Annahmen, dass der Beschwerdegegner einheitlich von einer Sollarbeitszeit von 42,5 Stunden pro Woche und von zehn Tagen krankheits- und fünf Tagen weiterbildungsbedingten Absenzen pro Mitarbeiter ausgehe, sowie die Feststellung, dass die Personalfluktuationsverhältnismässig hoch sei und dass darauf gestützt Massnahmen ergangen seien (Beschwerde, Rz. 29 f. und 33 ff.).

5.2 Sollarbeitszeit

Bezüglich der Sollarbeitszeit führt der Beschwerdegegner aus, aus den Akten zu den vorgelegten Arbeitsverträgen gehe hervor, dass das Arbeitspensum zum Teil stark variere. Im Entscheid sei aufgrund der grossen Unterschiede hinsichtlich Pensen eine übliche Sollarbeitszeit von 42,5 Stunden pro Woche angenommen worden, um eine einheitliche Bewertung vornehmen zu können. Ohne diese Prämisse sei ein Personalschlüssel erst gar nicht möglich. Lügen jedoch Arbeitsverträge mit tatsächlich höheren Einsatzzeiten oder anderen Eckwerten (gelbe Markierungen im Excel-Sheet) vor, seien die Stellenprozent anhand der Tabelle dementsprechend anzupassen (Beschwerdeantwort, Ziffer 3.4.a).

Die Vorinstanz ist bei der Berechnung der notwendigen Stellenprozent von einer Sollarbeitszeit von 42,5 Stunden ausgegangen. Begründet wird dieses Vorgehen damit, dass eine einheitliche Bewertung vorgenommen werden könne. Die Vorinstanz hält in ihrem Entscheid aber fest, dass die Ausführungen zu den Soll- und Ist-Werten unter Berücksichtigung dieser Annahme zu lesen seien. In der Beschwerdeantwort präzisiert sie, dass bei Vorliegen von Arbeitsverträgen mit tatsächlich höheren Einsatzzeiten oder anderen Eckwerten die Stellenprozent anhand der Tabelle anzupassen seien. Wie diese Anpassung genau vorgenommen werden soll, wird nicht weiter erläutert. Ebenso wird nicht erklärt, weshalb die Anpassung nicht direkt im Entscheid vorgenommen wurde, wenn sie doch

– wie der Anschein erweckt wird – möglich ist. Aufgrund der Ausführungen der Vorinstanz sowohl im Entscheid als auch in der Beschwerdeantwort ist davon auszugehen, dass die Vorinstanz dem Entscheid eine Sollarbeitszeit von 42,5 Stunden zugrunde gelegt hat, im Wissen darum, dass bei der Beschwerdeführerin 1 Arbeitsverträge mit einer höheren wöchentlichen Sollarbeitszeit existieren. In den Akten finden sich auch tatsächlich Arbeitsverträge mit unterschiedlichen wöchentlichen Soll-Arbeitszeiten. Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz liegt damit eine tatsachenwidrige Feststellung des Sachverhalts vor. Zwar ist es grundsätzlich erlaubt, mit Prämissen zu arbeiten. Dies ist jedoch nur angezeigt, wenn gewisse Sachverhaltselemente unklar sind, was vorliegend nicht der Fall war. Der Sachverhalt wurde in dieser Hinsicht fehlerhaft festgestellt. Zudem drängt sich hier auch der Hinweis auf, dass in den Arbeitsverträgen unterschiedliche Ferienansprüche vereinbart worden sind, was ebenfalls einen Einfluss auf die effektive Anwesenheit des Personals hat.

5.3 Absenzen

Bezüglich der Absenzen führt der Beschwerdegegner aus, dass diese Annahmen für die Festsetzung des Mindeststandards des Stellenschlüssels basierend auf eigenen langjährigen Erfahrungswerten getroffen worden seien, um den notwendigen Betreuungsschlüssel zu gewährleisten. Dementsprechend seien bei der Berechnung der effektiven Anwesenheit des Personals Mindestwerte zu wählen, die für eine einheitliche Einschätzung und rechtliche Gleichbehandlung aller beaufsichtigten Kindertagesstätten notwendig seien. Weiter obliege es der Kita-Leitung, den Personalbestand den tatsächlichen Verhältnissen (Belegung, Pensen) anzupassen, die Aufsichtsbehörde habe lediglich den gesetzlichen Auftrag, Richtlinien und Mindeststandards für die jeweilige Kita vorzugeben, bei denen das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen sei. Die Beschwerdeführerinnen bestreiten hierauf, dass die Sozialen Dienste über solche langjährigen Erfahrungswerte verfügen würden (Beschwerdeantwort, Ziffer 3.4.b; Replik, Ziffer 6; Duplik, Ziffer 6).

Die Vorinstanz führt zu Recht aus, dass das von ihr gewählte Vorgehen der Rechtsgleichheit und der Vergleichbarkeit der Betriebe diene. Es kann offen gelassen werden, ob die Vorinstanz über langjährige Erfahrungswerte hinsichtlich der krankheits- und weiterbildungsbedingten Absenzen verfügt. Die wendeten Werte erscheinen grundsätzlich realitätsnah und sind damit nicht willkürlich. Die Beschwerdeführerinnen haben zwar vorgebracht, dass der Sachverhalt diesbezüglich fehlerhaft festgestellt worden sei und damit die Erfahrungswerte nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen würden. Inwiefern die Werte von den tatsächlichen Gegebenheiten abweichen, bringen die Beschwerdeführerinnen aber nicht vor. Auch finden sich in den Akten diesbezüglich keine Anhaltspunkte. Die Beschwerde erscheint in dieser Hinsicht als unbegründet.

5.4 Fluktuation

Bezüglich der Personalfluktuations führt der Beschwerdegegner aus, dass aus dem angefochtenen Entscheid zweifellos ersichtlich sei, dass die Fluktuationsrate keinerlei Auswirkung auf die Beschwerdeführerinnen habe. Sie habe lediglich darauf hingewiesen, dass eine gewisse Konstanz im Personalbestand für die betreuten Kinder und deren Entwicklung ausgesprochen wichtig sei. Dementsprechend sei dies als Hinweis zu verstehen (Beschwerdeantwort, Ziffer 3.6; Duplik, Ziffer 7).

Die Beschwerdeführerinnen führen zwar zu Recht aus, dass die Vorinstanz nicht angab, im Verhältnis zu welchen Werten die Fluktuation bei der Beschwerdeführerin 1 als hoch einzustufen ist beziehungsweise, wie hoch die Fluktuation effektiv ist. Die angeordneten Massnahmen sind jedoch auf die Verstösse gegen die Qualitätsstandards 2010 und die Qualitätsstandardverordnung zurückzuführen und nicht auf eine hohe Fluktuationsrate. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die in Dispositivziffer 3 aufgeführten Massnahmen einzig dazu dienen, dass die Aufsichtsbehörde die Einhaltung des Betreuungsschlüssels überprüfen kann. Die Massnahmen haben keinen Einfluss auf die Fluktuationsrate bei der A._____ GmbH, sondern dienen einzig der Überprüfung der Einhaltung des Betreuungsschlüssels durch die Aufsichtsbehörde.

6. Unverhältnismässigkeit

6.1 Vorbringen der Parteien

Die Beschwerdeführerinnen rügen, es sei unter anderem unverhältnismässig, gestützt auf angeblich hohe Fluktuationen Massnahmen gegen sie anzuordnen und deren Nichteinhaltung unter Strafe zu stellen. Die Befolgung der Massnahmen könne nicht immer von den Beschwerdeführerinnen beeinflusst werden, da Kündigungen von Seiten der Mitarbeiterinnen eine Vielzahl von Gründen haben könnten (Beschwerde, Rz. 35 und 37).

Der Beschwerdegegner entgegnet hierauf, aus dem angefochtenen Entscheid sei zweifellos ersichtlich, dass die Fluktuationsrate keinerlei Auswirkungen auf die Beschwerdeführerinnen habe. Die angeordneten Massnahmen würden gerade die Sicherstellung des Personalschlüssels beziehungsweise des Betreuungsverhältnisses bezwecken. Die Strafdrohung sei so im Schweizerischen Strafgesetzbuch verankert und wolle gerade Ereignisse wie das Vorliegende abdecken. Es sei nicht unverhältnismässig, dass eine Kita im Rahmen eines Aufsichtsentscheids Massnahmen einhalten müsse (Beschwerdeantwort, Rz. 3.6 f.).

6.2 Rechtliches

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 514 m.w.H.).

6.3 Subsumtion

Wie bereits oben ausgeführt (siehe vorstehende Erw. 5.4), hängt der Erlass der Massnahmen nicht mit den vom Beschwerdegegner festgestellten Fluktuationen zusammen. Die Verpflichtung, das Personal aufzustocken sowie die neuen Arbeitsverträge einzureichen beziehungsweise quartalsweise eine Übersicht über die laufenden Anstellungen sowie eine Belegungsliste mit den betreuten Kindern einzureichen, erscheint geeignet, um sicherzustellen, dass der Betrieb in der A. _____ den rechtlichen Vorgaben entspricht. Der Beschwerdegegner kann damit als Aufsichtsbehörde sicherstellen, dass die Vorgaben überprüft werden können. Die Verbindung mit der Strafdrohung erscheint geeignet, die Massnahmen durchzusetzen, da ohne die Strafdrohung die angeordneten Massnahmen wirkungslos blieben. Der Beschwerdegegner hat bei den Beschwerdeführerinnen Verstösse festgestellt, weshalb die angeordneten Massnahmen als erforderlich erscheinen. Auch stehen die Massnahmen in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen der Beschwerdeführerinnen. Die Beschwerdeführerinnen wären ohnehin verpflichtet, die Vorschriften im Bereich der Kinderbetreuung zu erfüllen. Die Massnahmen gehen insofern darüber hinaus, als von den Beschwerdeführerinnen verlangt wird, die neuen Arbeitsverträge und quartalsweise eine Übersicht über die laufenden Anstellungen und eine aktuelle Belegungsliste aller betreuten Kinder einzureichen. Da für den Betrieb einer Kita ohnehin solche Listen bestehen sollten beziehungsweise ohne grossen Aufwand erstellt werden können sollten, sind die Massnahmen auch verhältnismässig im engeren Sinne. Dies gilt auch für die Strafdrohung nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB), da ohne diese die angeordneten Massnahmen wirkungslos wären. Zudem hätten andere Massnahmen wie beispielsweise ein Entzug der Betriebsbewilligung oder Änderungen von dieser einschneidenderen Charakter als die Strafdrohung von Art. 292 StGB, da dadurch der Betrieb der Kita direkt beeinflusst würde. Die Strafdrohung zeitigt, sofern die angeordneten Massnahmen befolgt werden, keine Konsequenzen. Die Massnahmen erweisen sich damit als verhältnismässig.

7. Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Entscheid des Beschwerdegegners vom 7. März 2022 die Begründungspflicht verletzt. Bereits aus diesem Grund wird der Entscheid aufgehoben und an die Vorinstanz zurückgewiesen. Im Rahmen der Neuurteilung hat die Vorinstanz zu berücksichtigen, dass der erlassene Entscheid auch kommunales Recht verletzt und der Sachverhalt unrichtig und unvollständig festgestellt worden ist.

8. Kosten

Im Beschwerdeverfahren sind die Verfahrenskosten und die Parteikosten gemäss § 31 Abs. 2 und § 32 Abs. 2 VRPG in der Regel nach Massgabe von Obsiegen und Unterliegen auf die Parteien zu verlegen. Den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben.

Die Beschwerdeführerinnen dringen mit ihrem Eventualantrag auf Rückweisung der Sache an die Vorinstanz vollständig durch, weshalb sie als vollständig obsiegend anzusehen sind (BGE 137 V 210 E. 7). Es ist nicht ersichtlich, dass der Beschwerdegegner schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden hat. Es werden daher keine Verfahrenskosten erhoben.

Die Beschwerdeführerinnen beantragen die Zusprechung einer Parteientschädigung. Sie sind anwaltlich vertreten, weshalb sich die Parteientschädigung nach den Bestimmungen des Dekrets über die Entschädigung der Anwälte (Anwaltstarif) vom 10. November 1987 (SAR 291.150) bemisst. Vorliegend geht es um aufsichtsrechtliche Massnahmen im Bereich der Kinderbetreuung, womit es sich nicht um eine vermögensrechtliche Streitigkeit handelt. Nach § 8a Abs. 3 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 lit. b Anwaltstarif bemisst sich die Grundentschädigung für die Vertretung einer Partei in einem solchen Fall nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts, nach der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falls im Rahmen von Fr. 1'210.– bis Fr. 14'740.–. Durch diese Grundentschädigung sind die Instruktion, das Aktenstudium, rechtliche Abklärungen, die Korrespondenz und Telefongespräche sowie eine Rechtsschrift und die Teilnahme an einer behördlichen Verhandlung abgegolten. Für zusätzliche Rechtsschriften erhöht sich die Grundentschädigung um je 5–30 %, wobei überflüssige Eingaben nicht in Betracht fallen (§ 8a Abs. 3 in Verbindung mit § 6 Abs. 1 und Abs. 3 Anwaltstarif). Vorliegend ist weder die Bedeutung noch die Schwierigkeit des Falls als aussergewöhnlich einzuschätzen, jedoch wird der Aufwand des Anwalts aufgrund des grossen Aktenumfangs als überdurchschnittlich gewertet. Es fand zwar keine behördliche Verhandlung statt, jedoch wurde eine Replik erstattet, sodass diese durch die Grundentschädigung abgegolten wird. Unter Berücksichtigung aller Umstände erscheint eine Grundentschädigung von Fr. 3'000.– angemessen. Diese Grundentschädigung ist für die Erstattung der Triplik um 10 % zu erhöhen. Die weitere Rechtsschrift wird als überflüssig erachtet, zumal diese viele Wiederholungen und polemische Äusserungen enthält. Das darin eingeführte Beweismittel hätte bereits zu einem früheren Zeitpunkt ins Verfahren eingebracht werden können, weshalb sich hierfür das Erstellen einer weiteren Rechtsschrift nicht rechtfertigte. Es resultiert damit eine Parteientschädigung von gesamthaft Fr. 3'300.– (inklusive MwSt. und Auslagen gemäss § 8c Anwaltstarif).

Beschluss

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Der Entscheid vom 7. März 2022 wird aufgehoben und die Sache wird zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Der Stadtrat F. _____ wird verpflichtet, den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 eine Parteientschädigung von Fr. 3'300.– (inklusive MwSt. und Auslagen) zu bezahlen.