



---

5A\_198/2023

**Urteil vom 8. März 2024**  
**II. zivilrechtliche Abteilung**

---

Besetzung

Bundesrichter Herrmann, Präsident,  
Bundesrichterin De Rossa,  
nebenamtliche Bundesrichterin Reiter,  
Gerichtsschreiber Sieber.

---

Verfahrensbeteiligte

**5A\_198/2023**

**A. \_\_\_\_\_ GmbH,**  
vertreten durch Rechtsanwältin Nirmala Maya Dias,  
Beschwerdeführerin,

**gegen**

**Stadt Luzern,** Abteilung Kinder Jugend Familie,  
Postfach, Kasernenplatz 3, 6000 Luzern 7,

und

**5A\_199/2023**

**B. \_\_\_\_\_ GmbH,**  
vertreten durch Rechtsanwältin Nirmala Maya Dias,  
  
Beschwerdeführerin,

**gegen**

**Stadt Luzern,** Abteilung Kinder Jugend Familie,  
Postfach, Kasernenplatz 3, 6000 Luzern 7,

Gegenstand

Bewilligung zum Betrieb einer Kindertagesstätte,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts  
Luzern, 4. Abteilung, vom 1. Februar 2023 (7H 21 282 /  
7H 21 283).

## **Sachverhalt:**

### **A.**

**A.a** Die A.\_\_\_\_\_ GmbH und die B.\_\_\_\_\_ GmbH (Beschwerdeführerinnen) verfügen über Bewilligungen zur Führung von Kindertagesstätten (Kita) in der Stadt Luzern und betreiben solche Tagesstrukturen.

**A.b** Auf den 1. Januar 2019 hat die Abteilung Kinder Jugend Familie (KJF) der Stadt Luzern die Qualitätsrichtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten in der Stadt Luzern (nachfolgend: Qualitätsrichtlinien; abrufbar unter <[www.stadtluzern.ch](http://www.stadtluzern.ch)>, Rubriken «Dienstleistungen & Informationen», «Kinder Jugend Familie», «Frühkindliche Bildung & Betreuung», «Aufsicht & Bewilligung familienergänzende Kinderbetreuung») angepasst. Gemäss der neuen Ziff. 3.2 Bst. b muss jede Trägerschaft bis zum 31. Dezember 2024 mindestens eine ausgebildete Betreuungsperson mit einem anerkannten Abschluss auf Tertiärniveau (z.B. HF Kindererziehung, HF Sozialpädagogik) beschäftigen. Bei 30 belegten Plätzen muss eine solche Person zu 100 Stellenprozenten angestellt sein. Die Stellenprozente sind bei weniger oder mehr belegten Plätzen entsprechend anzupassen.

**A.c** Die A.\_\_\_\_\_ GmbH und die B.\_\_\_\_\_ GmbH sind mit diesen Vorgaben nicht einverstanden und ersuchten die Stadt Luzern am 14. Juli 2021 um Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Am 18. November 2021 verpflichtete die Stadt Luzern die A.\_\_\_\_\_ GmbH und die B.\_\_\_\_\_ GmbH, die Anforderungen gemäss der Qualitätsrichtlinien ab dem 1. Januar 2025 zu erfüllen.

### **B.**

Die von der A.\_\_\_\_\_ GmbH und der B.\_\_\_\_\_ GmbH hiergegen erhobenen Verwaltungsgerichtsbeschwerden wies das Kantonsgericht Luzern mit Urteil vom 1. Februar 2023 (eröffnet am 7. Februar 2023) unter Kostenfolgen ab.

### **C.**

Mit identischen Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 9. März 2023 beantragen die A.\_\_\_\_\_ GmbH und die B.\_\_\_\_\_ GmbH unter Kosten- und Entschädigungsfolgen, was folgt:

"Unter Aufhebung des Urteils des Kantonsgerichts Luzern vom 1. Februar 2023 (bzw. des Entscheids der Stadt Luzern vom 18. November 2021) sei

festzustellen, dass die vom Stadtrat Luzern erlassenen Qualitätsrichtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten in der Stadt Luzern, insbesondere die Vorgaben zur Organisation und zum Ausbildungsstatus der Mitarbeiter von Kindertagesstätten und privaten Horten der Stadt Luzern, wiedergegeben in Ziff. 3.2 der Wegleitung für Trägerschaften von Kindertagesstätten und privaten Horten [...] sowie in Ziff. 3.2 der Qualitätsrichtlinien [...] – konkret: dass jede Trägerschaft mindestens eine Betreuungsperson mit einem anerkannten Abschluss auf Tertiärstufe beschäftigt und dass für 30 belegte Plätze (KitTa) bzw. 30 Kinder (privater Hort) eine solche tertiär ausgebildeten Betreuungsperson zu 100 Stellenprozent angestellt sein muss, mit Übergangsfrist bis 31.12.2024 – für Krippen der Stadt Luzern, namentlich für die [A.\_\_\_\_\_ GmbH und die B.\_\_\_\_\_ GmbH], mangels genügender gesetzlicher Grundlage, rechtlich nicht verbindlich sind bzw. der formellen wie auch der materiellen Voraussetzungen für einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit, rechtlich nicht verbindlich sind."

In prozessualer Hinsicht beantragen die A.\_\_\_\_\_ GmbH und die B.\_\_\_\_\_ GmbH, es seien die Vorakten beizuziehen, ein zweiter Schriftenwechsel anzuordnen und die Verfahren zu vereinigen bzw. weiterhin vereinigt zu behandeln. Mit Eingaben vom 10. März 2023 reichen die A.\_\_\_\_\_ GmbH und die B.\_\_\_\_\_ GmbH ausserdem nachgebesserte Beschwerdeschriften zu den Akten.

Das Bundesgericht hat die Akten des kantonalen Verfahrens, indes keine Vernehmlassungen eingeholt.

## **Erwägungen:**

### **1.**

Beide Beschwerden wurden gegen dasselbe Urteil erhoben, betreffen dieselben Parteien und Verhältnisse und es liegt ihnen derselbe Sachverhalt zugrunde. Es rechtfertigt sich daher, die Verfahren 5A\_198/2023 und 5A\_199/2023 antragsgemäss zu vereinigen und in einem Urteil zu erledigen (Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 BZP [SR 273]; BGE 133 IV 215 E. 1 [einleitend]; 131 V 59 E. 1), wie dies im Übrigen bereits das Kantonsgericht getan hat.

### **2.**

**2.1** Angefochten ist der Endentscheid (Art. 90 BGG) einer letzten kantonalen Instanz, die als oberes Gericht auf Rechtsmittel hin (Art. 75 BGG) über die Voraussetzungen zur Führung von Kindertagesstätten entschieden hat. Dabei handelt es sich um einen Entscheid im Bereich

des Kindesschutzes (Art. 307 ff. ZGB), der eine nach Art. 72 Abs. 2 Bst. b Ziff. 6 BGG der Beschwerde in Zivilsachen unterliegende öffentlich-rechtliche Angelegenheit in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Zivilrecht ohne Streitwert betrifft (Urteile 5A\_88/2017 vom 25. September 2017 E. 1.1, nicht publiziert in: BGE 143 III 473 E. 2; 5A\_904/2011 vom 14. Mai 2012 E. 1.1 [zu Art. 72 Abs. 2 Bst. b Ziff. 7 BGG in der Fassung vom 17. Juni 2005; AS 2006 1225]). Damit ist die Beschwerde in Zivilsachen das zutreffende Rechtsmittel. Unschädlich bleibt, dass die Beschwerdeführerinnen entsprechend der vorinstanzlichen Rechtsmittelbelehrung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben haben (Art. 49 BGG; BGE 136 II 497 E. 3.1; 134 III 379 E. 1.2). Die Beschwerdeführerinnen sind nach Art. 76 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt, die sie auch fristgerecht erhoben haben (Art. 100 Abs. 1 BGG). Unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausführungen ist damit auf die Beschwerden einzutreten.

**2.2** Die Beschwerdeführerinnen beantragen die Feststellung, dass die in Ziff. 3.2 Bst. b der Qualitätsrichtlinien enthaltenen Anforderungen für sie selbst und sämtliche Kindertagesstätten in der Stadt Luzern keine Geltung haben (vgl. vorne Bst. C). Wie sich der zur Interpretation dieses Begehrens beizuziehenden Beschwerdebegründung entnehmen lässt (BGE 137 III 617 E. 6.2), geht es ihnen dabei in erster Linie um die Aufhebung der Anordnung, dass sie die entsprechenden Vorgaben zu erfüllen haben. Das hier grundsätzlich unzulässige Feststellungsbegehren (BGE 141 II 113 E. 1.7; 135 III 378 E. 2.2) ist entsprechend entgegenzunehmen (vgl. Urteil 5A\_986/2021 vom 4. Oktober 2022 E. 1.3).

Weshalb die Beschwerdeführerinnen hierüber hinausgehend ein Interesse an einer Feststellung haben sollten, dass die fraglichen Richtlinien auch bezüglich weiterer Betreibern von Kindertagesstätten keine Wirkung entfalten, ist nicht dargetan (Art. 42 Abs. 2 BGG; vgl. Urteil 5A\_489/2021 vom 6. April 2022 E. 1.2) oder offensichtlich. Auch lässt sich der Beschwerdeschrift nicht entnehmen, weshalb eine abstrakte Kontrolle der fraglichen Richtlinien zulässig sein sollte (vgl. allgemein BGE 141 I 36 E. 1). Insoweit ist die Beschwerde nicht zulässig.

**2.3** Beschwerde in Zivilsachen kann nur gegen die Urteile oberer kantonalen Gerichte erhoben werden (Art. 75 Abs. 2 BGG; BGE 141 III 188 E. 4.1). Gegenstand des bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahrens sind ausschliesslich die (Beschwerde-)Entscheide dieser oberen Instanzen, die die erstinstanzlichen Verfügungen ersetzt (sog. Devolutiv-effekt; BGE 146 II 335 E. 1.1.2; 134 II 142 E. 1.4). Soweit die Be-

schwerdeführerinnen daher (sinngemäss; vgl. E. 2.2 hiervor) auch die Aufhebung der Verfügung der Stadt Luzern vom 18. November 2021 verlangen, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

## **2.4**

**2.4.1** Den Antrag auf Durchführung eines (zweiten) Schriftenwechsels (vorne Bst. C) begründen die Beschwerdeführerinnen mit dem "sehr kurzen Instanzenzug"; das Bundesgericht entschiede erst als zweite Instanz. Ausserdem sei die Länge der Beschwerdefrist mit 30 Tagen relativ kurz bemessen, zumal die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerinnen mit weiteren Fristen belastet und ferienabwesend gewesen sei. Den Beschwerdeführerinnen solle mit dem zweiten Schriftenwechsel ermöglicht werden, Lücken zu füllen und allenfalls sogar Korrekturen anzubringen. Am 10. März 2023 und damit nach Ablauf der Beschwerdefrist haben die Beschwerdeführerinnen denn auch eine leicht verbesserte Beschwerdeschrift eingereicht (vgl. vorne Bst. C).

**2.4.2** Die Begründung der Beschwerde (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 1 BGG) muss in der innerhalb der Frist eingereichten Beschwerdeschrift enthalten sein. Die Beschwerdefrist bestimmt sich nach dem Gesetz (vgl. Art. 100 Abs. 1 BGG) und kann nicht erstreckt werden (Art. 47 Abs. 1 BGG). Die aufgrund des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) bestehende Möglichkeit, nach Eingang der Vernehmlassungen der Gegenpartei eine Replik einzureichen, dient nur zur Äusserung zu den von der Gegenpartei eingereichten Stellungnahmen. Mit der Replik können dagegen keine Anträge und Rügen gestellt bzw. erhoben werden, die bereits vor Ablauf der Beschwerdefrist hätten vorgetragen werden können (BGE 143 II 283 E. 1.2.3). Eine Nachbesserung oder Ergänzung der Beschwerde im Rahmen eines (zweiten) Schriftenwechsels, wie die Beschwerdeführerinnen dies möchten, ist nicht zulässig und der entsprechende Antrag der Beschwerdeführerinnen wird abgewiesen. Auch wird die von den Beschwerdeführerinnen nach Fristablauf und damit verspätet eingereichte Beschwerdeergänzung aus den Akten gewiesen, soweit sie über die blosser Korrektur von Fehlzitataten und die Anpassung des Beilagenverzeichnisses hinausgehende Änderungen enthält. Anzumerken bleibt, dass vorliegend mangels Begründetheit der Beschwerde praxisgemäss auch kein Anlass zur Durchführung eines nur einfachen Schriftenwechsels besteht.

Die Beschwerdeführerinnen stellen sodann kein Gesuch um Wiederherstellung der Beschwerdefrist (Art. 50 Abs. 1 BGG). In der von ihnen erwähnten Ferienabwesenheit liegt indes ohnehin kein unverschuldetes Hindernis am fristgemässen Handeln, das eine Fristwiederher-

stellung erlauben würde (Urteil 5A\_901/2021 vom 15. Dezember 2022 E. 1.4), zumal allein die Vertreterin der Beschwerdeführerinnen abwesend gewesen sein soll. Auch im Verfahren der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege, wie hier eines vorliegt, verlangt das Gesetz sodann keinen mehrstufigen gerichtlichen Instanzenzug auf kantonaler Ebene (SEILER, in: Handkommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2015, N. 22 zu Art. 86 BGG). Aus dem angeblich kurzen Instanzenzug vermögen die Beschwerdeführerinnen damit ebenfalls nichts zu ihren Gunsten abzuleiten.

### **3.**

**3.1** Mit der Beschwerde in Zivilsachen können Rechtsverletzungen gemäss Art. 95 f. BGG geltend gemacht werden. Das Bundesgericht wendet Bundesrecht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG) und prüft mit freier Kognition, ob der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Indes prüft es nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 140 III 115 E. 2). Das Bundesgericht befasst sich allein mit formell ausreichend begründeten Einwänden (Art. 42 Abs. 2 BGG). In der Beschwerdebegründung ist daher in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid rechtswidrig sein soll. Die Begründung muss sachbezogen sein und sich auf den Streitgegenstand beziehen und beschränken. Die beschwerdeführende Partei hat in gezielter Auseinandersetzung mit den für das Ergebnis des angefochtenen Entscheids massgeblichen Erwägungen plausibel aufzuzeigen, welche Rechte bzw. Rechtsnormen die Vorinstanz verletzt haben soll (BGE 142 I 99 E. 1.7.1; 140 III 86 E. 2). Für das Vorbringen der Verletzung verfassungsmässiger Rechte gelangt dagegen das strenge Rügeprinzip nach Art. 106 Abs. 2 BGG zur Anwendung (BGE 144 II 313 E. 5.1; 143 II 283 E 1.2.2). Das Bundesgericht prüft insoweit nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen, während es auf ungenügend substantiierte Rügen und rein appellatorische Kritik nicht eintritt (BGE 141 IV 249 E. 1.3.1; 140 III 264 E. 2.3).

**3.2** Was den Sachverhalt angeht, zu dem auch der Prozesssachverhalt zählt, also die Feststellungen über den Ablauf des vor- und erstinstanzlichen Verfahrens (BGE 140 III 16 E. 1.3.1), legt das Bundesgericht seinem Urteil die vorinstanzlichen Feststellungen zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Diesbezüglich kann die beschwerdeführende Partei nur vorbringen, diese seien offensichtlich unrichtig, das heisst willkürlich (Art. 9 BV), oder würden auf einer anderen Bundesrechtsverletzung im Sinn von Art. 95 BGG (z.B. Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV oder Art. 8 ZGB) beruhen. In der Beschwerde ist überdies

darzutun, inwiefern die Behebung der gerügten Mängel für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG; BGE 147 I 73 E. 2.2). Soweit die Rüge der Verletzung verfassungsmässiger Rechte erhoben wird, gilt auch hier das strenge Rügeprinzip nach Art. 106 Abs. 2 BGG (vgl. zu diesem E. 3.1 hiervor).

#### **4.**

**4.1** Umstritten ist, ob die Verpflichtung zur Einhaltung von Ziff. 3.2 Bst. b der Qualitätsrichtlinien die Beschwerdeführerinnen in der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) verletzt.

Soweit die Beschwerdeführerinnen zudem der Ansicht sein sollten, es sei das Prinzip der Gewaltenteilung (BGE 149 I 329 E. 5.2; 147 I 478 E. 3.1.1) verletzt, namentlich weil die umstrittene Regelung nicht vom Stadtrat Luzern hätte getroffen werden dürfen, genügt die Beschwerdeschrift den Rüge- und Begründungserfordernissen nicht (vgl. vorne E. 3.1). Hierauf ist nicht weiter einzugehen.

**4.2** Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet (Art. 27 Abs. 1 BV). Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufs sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Die Wirtschaftsfreiheit schützt jegliche private Wirtschaftstätigkeit, die als berufliche Tätigkeit ausgeübt wird und auf einen Gewinn oder ein Einkommen zielt (BGE 140 I 218 E. 6.3). Sie kann sowohl von natürlichen als auch von juristischen Personen geltend gemacht werden. Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind zulässig, bedürfen jedoch einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein und das Verhältnismässigkeitsprinzip beachten (Art. 36 Abs. 1-3 BV). Der Kerngehalt des Grundrechts ist unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV; BGE 143 II 598 E. 5.1).

#### **4.3**

**4.3.1** Die Beschwerdeführerinnen betreiben Kindertagesstätten und unterliegen unbestritten der Bewilligungspflicht nach Art. 316 Abs. 1 ZGB und Art. 13 Abs. 1 Bst. b der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekindverordnung, PAVO; SR 211.222.338). Sie erachten sich freilich nicht durch diese Bewilligungspflicht in ihrem verfassungsmässigen Recht betroffen, sondern durch die Verpflichtung, die vorgenannte Regelung der Qualitätsrichtlinien einzuhalten (vgl. vorne Bst. C). Sie gehen dabei, wie auch das Kantonsgericht, zu Recht davon aus, dass die Verpflichtung, bei 30

belegten Plätzen eine Betreuungsperson mit anerkanntem Abschluss auf Tertiärstufe zu beschäftigen, den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit betrifft. Dieser Eingriff kann, auch wenn er gegebenenfalls eine Anpassung der internen Abläufe in den Tagesstätten bedingt, entgegen der in der Beschwerde geäusserten Ansicht indes nicht als schwer bezeichnet werden (vgl. betreffend ein Pflegeheim Urteil 2P.142/2004 vom 12. Januar 2005 E. 1.5 und 4.3). Dabei gilt es zu bedenken, dass die Beschwerdeführerinnen bereits durch die (nicht strittige) Bewilligungspflicht in der freien Ausübung ihres Gewerbes eingeschränkt sind (vgl. BGE 131 I 333 E. 4.2) und vorliegend allein ein hierzu untergeordneter Punkt zu beurteilen ist. Zu prüfen ist, ob dieser Eingriff nach Massgabe von Art. 36 BV gerechtfertigt ist (vgl. nachfolgende E. 5-7), wobei nach dem Ausgeführten eine Verletzung des Kerngehalts des Grundrechts nicht vorliegt (vgl. auch hinten E. 6; BGE 136 I 17 E. 4.5).

**4.3.2** Nach Dafürhalten der Beschwerdeführerinnen darf die vorgenannte Verpflichtung freilich nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr sei sie im Zusammenhang mit dem weiteren Umfeld der Qualitätsrichtlinien zu sehen; namentlich der Finanzierbarkeit eines Pflegeplatzes für die Eltern, der Konkurrenzfähigkeit der Tagesstätten sowie dem derzeit herrschenden Personalmangel. Die Vorinstanz hat diese Aspekte nicht in ihre Betrachtungen einbezogen und auch keine tatsächlichen Feststellungen dazu getroffen. Dass sie dadurch entsprechende Vorbringen der Beschwerdeführerinnen übergangen hätte, machen diese nicht geltend. Neue Tatsachen dürfen im Verfahren vor Bundesgericht aber grundsätzlich nicht vorgebracht werden (Art. 99 Abs. 1 BGG und dazu etwa BGE 143 V 19 E. 1.2; 139 III 120 E. 3.1.2). Auch bringen die Beschwerdeführerinnen nichts vor, das dem Bundesgericht ein Abweichen von tatsächlichen Feststellungen des Kantonsgerichts erlauben würde (vgl. vorne E. 3.2). Folglich bleiben die auf einer neuen Sachverhaltsbasis beruhenden Ausführungen der Beschwerdeführerinnen unbeachtlich.

## **5.**

**5.1** Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (Art. 36 Abs. 1 BV). Für leichte Eingriffe reicht eine Grundlage im kompetenzgemäss erlassenen Verordnungsrecht (BGE 148 I 33 E. 5.1; 147 I 450 E. 3.2.1). Zum hier relevanten gesetzlichen Umfeld ergibt sich, was folgt:

## **5.2**

**5.2.1** Unter den Bestimmungen über den Kinderschutz (Art. 307 ff. ZGB) sieht Art. 316 Abs. 1 ZGB vor, dass wer Pflegekinder aufnimmt einer Bewilligung der Kinderschutzbehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle seines Wohnsitzes bedarf. Der Bundesrat erlässt Ausführungsvorschriften (Art. 316 Abs. 2 ZGB). Nach dem Wortlaut von Art. 316 Abs. 1 ZGB erstreckt sich die Gesetzgebungszuständigkeit der Kantone auf die Bezeichnung der Bewilligungsbehörde. Erklärt ein Kanton eine andere Behörde als die Kinderschutzbehörde für zuständig, ist er in vollem Umfang zur Regelung des Verfahrens befugt (BGE 143 III 473 E. 2.3.1). Aus der Entstehungsgeschichte von Art. 316 Abs. 2 ZGB ergibt sich sodann, dass der Bundesrat mit den zu erlassenden Ausführungsbestimmungen lediglich Minimalvorschriften aufstellen soll. Den Kantonen bleibt der Erlass weitergehender Massnahmen überlassen. Ebenso können sie die bundesrechtlichen Vorschriften konkretisieren (Urteil 5A.3/2003, 5P.97/2003 vom 14. Juli 2003 E. 5.1, in: JdT 2003 I 749, mit Hinweisen).

**5.2.2** Gestützt auf Art. 316 Abs. 2 ZGB hat der Bundesrat die Pflegekinderverordnung erlassen. Gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO bedarf der Betrieb von Kinderkrippen, Kinderhorten und ähnlicher Einrichtungen einer Bewilligung. Diese wird nach Art. 15 Abs. 1 Bst. b PAVO nur erteilt, wenn der Leiter und seine Mitarbeiter nach Persönlichkeit, Gesundheit, erzieherischer Befähigung und Ausbildung für die Aufgabe geeignet sind. Zum Schutz von Minderjährigen, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, sind die Kantone zudem befugt, weitergehende Bestimmungen zu erlassen (Art. 3 Abs. 1 PAVO). Ausserdem ist es den Kantonen vorbehalten, das Pflegekinderwesen zu fördern, insbesondere aber Massnahmen zur Ausbildung, Weiterbildung und Beratung von Fachpersonen zu treffen (Art. 3 Abs. 2 Bst. a PAVO). Zuletzt können die Kantone auch hier die bundesrechtlichen Bestimmungen konkretisieren (Urteile 5A\_904/2011 vom 14. Mai 2012 E. 2.2; 2P.53/2003 vom 30. April 2004 E. 1.1.3; 5A.3/2003, 5P.97/2003 vom 14. Juli 2003 E. 5.2, in: JdT 2003 I 749).

**5.2.3** Gemäss § 98 Abs. 2 Bst. d des Einführungsgesetzes (des Kantons Luzern) vom 20. November 2000 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB/LU; SRL Nr. 200) regelt der Regierungsrat die Bewilligung zur Aufnahme von Pflegekindern. Die gestützt hierauf erlassene Verordnung vom 25. September 2001 über die Aufnahme von

Pflegekinder (PAVO/LU; SRL Nr. 204) enthält soweit hier interessierend indessen keine Konkretisierung der bundesrechtlichen Vorgaben. Für die Erteilung und den Widerruf der Bewilligung zur Führung von Kinderkrippen, Kinderhorten und dergleichen ist der Gemeinderat oder die von ihm bezeichnete Dienststelle der Gemeindeverwaltung zuständig (§ 8 Abs. 1 Bst. n EGZGB/LU; § 1 Abs. 1 Bst. a PAVO/LU). In der Stadt Luzern ist diese Aufgabe der KJF übertragen (Art. 4 des Reglements des Grossen Stadtrats vom 29. März 2012 über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote [sRSL Nr. 5.4.2.3.3]; Art. 1 Abs. 2 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 der Verordnung vom 19. Dezember 2012 zum Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote [sRSL Nr. 5.4.2.3.4]). Der Stadtrat erlässt als Grundlage für die Erteilung der Bewilligung und die Aufsicht Qualitätsrichtlinien (Art. 5 des Reglements).

### **5.3**

**5.3.1** Das Kantonsgericht sieht in der streitbetroffenen Regelung der Qualitätsrichtlinien – diese stützen sich unbestritten auf das vom Grossen Stadtrat als Legislative der Gemeinde Luzern erlassene Reglement und damit ein Gesetz im formellen Sinn (BGE 119 Ia 154 E. 3a) – eine hinreichende Grundlage für den Grundrechtseingriff. Die Qualitätsrichtlinien gingen im hier interessierenden Bereich nicht über den Regelungsgehalt der Pflegekindverordnung hinaus bzw. sähen keine zusätzlichen Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung vor. Vielmehr würden sie sich auf die Konkretisierung des Bundesrechts beschränken. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut der Pflegekindverordnung, deren Systematik und ihrem Sinn und Zweck, dem Schutz der Kinder in einem Bereich, der den Eltern nicht zugänglich ist. Der Stadtrat sei sodann nach den einschlägigen kantonalen und kommunalen Bestimmungen zur Bewilligungserteilung zuständig. Damit sei ihm aber auch ohne explizite Delegation die Kompetenz zum Erlass von Ausführungsvorschriften bzw. zur Konkretisierung der Bewilligungserteilung übertragen. Zudem komme der Gemeinde im hier interessierenden Bereich bei der Rechtsanwendung ein relativ erheblicher Entscheidungsspielraum und damit Autonomie zu. Die Übertragung der genannten Befugnisse an die Gemeinde sei für die sinnvolle Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung der rechtmässigen, einheitlichen und nachvollziehbaren Aufgabenerfüllung unerlässlich. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sei zudem eine Regelungskompetenz auf der tiefsten staatlichen Ebene zu vermuten. Das Bundesrecht könne daher nicht in dem Sinn als abschliessend angesehen werden, dass es keine kommunalen Konkretisierungen bzw. Ausführungsvorschriften erlauben würde. Die streitbetroffenen Massnahmen liessen sich daher auf die Qua-

litätsrichtlinien stützen. Damit könne offen bleiben, ob der Gemeinde nicht ohnehin die Befugnis zum Erlass weitergehender Vorschriften zum Schutz von minderjährigen Kindern zukomme.

**5.3.2** Nach Ansicht der Beschwerdeführerinnen fehlt es an den Voraussetzungen dafür, um in den Qualitätsrichtlinien über den Mindeststandard des Bundesrechts hinausgehende Anforderungen an die Bewilligungserteilung vorzusehen. Indes hält das Kantonsgericht gerade fest, die Qualitätsrichtlinien würden sich auf die Konkretisierung bzw. den Vollzug des Bundesrechts beschränken und keine über dieses hinausgehende Vorgaben enthalten. Dieser Einschätzung stellen die Beschwerdeführerinnen allein die Behauptung gegenüber, die Qualitätsrichtlinien würden "klar über eine inhaltliche Ausgestaltung von Mindeststandards gemäss Art. 15 PAVO hinaus" gehen. Hierin liegt keine hinreichende Auseinandersetzung mit den umfangreichen Überlegungen des Kantonsgerichts, womit die Beschwerdeführerinnen die entsprechende Schlussfolgerung nicht in Frage zu stellen vermögen (vgl. vorne E. 3.1). Ihre Ausführungen zum Erlass von Gesetzesergänzenden Bestimmungen gehen daher von vornherein an der Sache vorbei. Zu ergänzen ist, dass Vollzugsbestimmungen sich nicht auf das Abschreiben einer gesetzlichen Bestimmung beschränken müssen und unweigerlich ein gewisses Mass an Regeln enthalten, die in dieser Weise nicht im Gesetz stehen (vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 315 S. 116).

**5.3.3** Die Beschwerdeführerinnen machen weiter geltend, die Kompetenz zum Erlass von (Ausführungs-)Bestimmungen komme nicht der Gemeinde bzw. dem Stadtrat zu. Hierzu sei nur das nach Art. 3 und 49 BV kompetente Gemeinwesen, mithin der Kanton berufen (zur entsprechenden Kompetenz der Kantone vgl. E. 5.2 hiervor). Hieran ändere auch der Hinweis des Kantonsgerichts auf die Gemeindeautonomie nichts, aus der sich im vorliegenden Bereich keine Kompetenz zur Ausgestaltung des Bundesrechts ableiten lasse. Ohnehin komme der Gemeinde kein Autonomiespielraum zu. Damit gehen die Beschwerdeführerinnen nicht auf die für die Vorinstanz letztlich entscheidende Überlegung ein, der Gemeinde komme in ihrer Funktion als Bewilligungsbehörde – diese ist unbestritten – die Kompetenz zu, durch den Erlass von Ausführungsbestimmungen für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen. Den Beschwerdeführerinnen hilft es auch nicht weiter, wenn sie das Bestehen eines "örtliche[n] Interesse[s] einer sinnvollen Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene" ohne weitere Ausführungen bestreiten. Dies genügt den einschlägigen Begründungsanforderungen nicht (vgl. vorne E. 3.1). Unzulässig ist weiter der Hinweis

auf Ausführungen in einer im vorinstanzlichen Verfahren eingereichte Rechtsschrift (BGE 140 III 115 E. 2).

**5.3.4** Nicht in Frage zu stellen vermögen die Beschwerdeführerinnen den angefochtenen Entscheid zuletzt mit allgemeinen Überlegungen zu dessen angeblich nachteiligen Auswirkungen, weil jederzeit mit neuen Qualitätsrichtlinien des Stadtrats zu rechnen sei. Auch die in diesem Zusammenhang vorgetragenen Ausführungen zur Rechtslage bei der Finanzmarktaufsicht gehen nicht erkennbar auf den angefochtenen Entscheid ein und bleiben unbeachtlich (vgl. vorne E. 3.1).

**5.4** Damit bleibt es beim angefochtenen Entscheid, wonach mit den Qualitätsrichtlinien eine hinreichende gesetzliche Grundlage für den in Frage stehenden leichten Grundrechtseingriff gegeben ist.

## **6.**

Einschränkungen der Grundrechte müssen durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Unbestritten soll durch die Verpflichtung der Beschwerdeführerinnen zur Einhaltung der Qualitätsrichtlinien das Kindeswohl geschützt werden, indem eine ausreichende Ausbildung der Mitarbeitenden der Kindestagesstätten sichergestellt wird. Der Schutz des Kindeswohls steht denn auch bei jeder Massnahme des Kinderschutzes, wie hier eine vorliegt (vgl. vorne E. 5.2.1), im Vordergrund (Art. 307 Abs. 1 ZGB; BGE 146 III 313 E. 6.2.2). Damit besteht ein den Grundrechtseingriff im Prinzip rechtfertigendes öffentliches Interesse an der Einhaltung der Qualitätsrichtlinien. Nicht geltend gemacht und auch nicht offensichtlich wäre, dass mit der vorgesehenen Massnahme der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität staatlichen Handelns, wie er sich aus dem Zusammenspiel von Art. 27 und Art. 94 BV ergibt, verletzt würde (vgl. BGE 143 II 425 E. 4.2).

Nicht einzugehen ist auf das auch in diesem Zusammenhang erhobene Vorbringen der Beschwerdeführerinnen, die Qualitätsrichtlinien seien als Gesamtpaket zu verstehen und die mit der hier strittigen und weiteren Vorgaben verbundenen negativen Aspekte seien zu beachten (vgl. vorne E. 4.3.2).

## **7.**

**7.1** Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit setzt voraus, dass die Massnahme das geeignete Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels ist (Eignung), dass der Eingriff nicht über das hinaus-

geht, was zur Erreichung des Zwecks der Massnahme erforderlich ist (Erforderlichkeit), und dass zwischen Ziel und Mittel ein vernünftiges Verhältnis besteht (Zumutbarkeit; BGE 147 I 393 E. 5 [einleitend]; 137 I 167 E. 3.6). Die Zumutbarkeit eines Grundrechtseingriffs ist zu verneinen, wenn der Eingriff im Vergleich zur Bedeutung der damit verfolgten Interessen unangemessen schwer wiegt. Ob ein in Frage stehender Grundrechtseingriff in diesem Sinne zumutbar ist, ist durch Gewichten und Abwägen der im konkreten Einzelfall auf dem Spiel stehenden Interessen zu ermitteln (vgl. BGE 118 Ia 410 E. 2; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, 2018, Rz. 139 f. S. 121).

## **7.2**

**7.2.1** Nach Dafürhalten des Kantonsgerichts dient die Einstellung von Personal mit einer Ausbildung auf tertiärer Stufe in Kindertagesstätten dem Wohl der Kinder, namentlich aber der besonders schutzbedürftigen Kleinkinder. Es sei naheliegend, dass spezifisches fachliches Knowhow im Bereich der Kinderbetreuung zu einem adäquaten, pädagogisch sinnvollen und entwicklungsfördernden Umgang mit Kindern beitragen könne. Fundiertes, durch eine Ausbildung auf tertiärer Stufe erworbenes Wissen im Bereich der Pädagogik könne zudem reflektiertes Verhalten, fachlich ausgewiesene pädagogische Konzepte und einen professionellen Umgang und Einbezug der Eltern in die Betreuungsstruktur fördern. Kenntnisse im Führungsbereich, wie sie durch Ausbildungen auf tertiärer Stufe teilweise vermittelt würden, könnten weiter zu einer Verbesserung der Unternehmensstruktur, zur Beeinflussung und Reflexion von Gruppendynamiken unter Mitarbeitenden und zur Veränderung des Arbeitsklimas beitragen. Ausserdem ergebe sich aus den verschiedenen bei den Akten liegenden Fachberichten, dass tertiär ausgebildetes Personal auch in der vorschulischen Förderung notwendig sei und zur Qualitätssicherung und -steigerung in Kindertagesstätten beitrage. Damit sei von der Eignung der streitbetroffenen Massnahme zum Schutz des Kindeswohls auszugehen.

**7.2.2** Die Beschwerdeführerinnen verweisen demgegenüber darauf, dass eine Massnahme ungeeignet sei, die mit Blick auf das angestrebte Ziel keine Wirkung entfalte. Gemäss der Vorinstanz sollen tertiär ausgebildete Mitarbeitende Führungsaufgaben wahrnehmen, gleichzeitig aber auch in der Betreuungsschlüssel eingebaut, mithin in der Kinderbetreuung eingesetzt werden. Eine solch duale Funktion würde jedoch den Betreuungsschlüssel verwässern. Aus diesem Grund und unter Berücksichtigung der weiter mit der Umsetzung der Qualitätsrichtlinien als Gesamtpaket negativ tangierten Interessen von Eltern, Mitarbeitenden und Kindern lasse sich die Eignung der Massnahme

nicht ohne weiteres bejahen. Dies gelte zumindest während der derzeit bestehenden Personalknappheit.

Mit diesen Ausführungen stützen die Beschwerdeführerinnen sich grossteils auch hier auf eine nicht zu berücksichtigende Sachverhaltsgrundlage (vgl. vorne E. 4.3.2). Sodann setzt die Beschwerde sich auch insoweit nicht mit den Ausführungen und Überlegungen der Vorinstanz auseinander. Die Beschwerdeführerinnen belassen es vielmehr dabei, ihre Einschätzung der Sachlage den Ausführungen des angefochtenen Entscheids gegenüberzustellen, was nicht ausreicht (vgl. vorne E. 3.1).

### **7.3**

**7.3.1** Zur Erforderlichkeit der Massnahme hält das Kantonsgericht dafür, dass zwar auch andere Massnahmen wie Vorgaben zum Betreuungsschlüssel, zu den Räumlichkeiten oder dem Gesamtkonzept sowie regelmässige Kontrollen zu einer Qualitätssteigerung einer Kindertagesstätte führen und damit dem Kindeswohl dienen könnten. Die streitbetreffene Regelung trete zu diesen Massnahmen hinzu und stärke diese zusätzlich. Anders als die weiter genannten Massnahmen zielen sie aber auf die fachlichen Kenntnisse der Mitarbeitenden. Derartige Kenntnisse seien für die Führung, Verbesserung und Entwicklung einer Einrichtung und den entwicklungsfördernden Umgang mit den Kindern notwendig. Personen mit tertiärer Ausbildung würden in aller Regel gegenüber Mitarbeitenden mit einer Fachausbildung über vertieftes Fachwissen und zusätzliche Fähigkeiten zur Umsetzung der genannten Anforderungen verfügen. Die strittigen Massnahmen seien in diesem Sinn für die Qualitätssicherung notwendig. Das Ausgeführte bedeute nicht, dass an der Qualität der von den Beschwerdeführerinnen betriebenen Tagesstätten gezweifelt werde. Die Einrichtungen sollen künftig aber zusätzlich an Qualität gewinnen.

**7.3.2** Die Beschwerdeführerinnen verweisen in diesem Zusammenhang auf die bereits heute bestehende gute Qualität ihrer Einrichtungen und rügen, es habe bisher keine vollständige und umfassende Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen stattgefunden, wie dies zur Beurteilung der Erforderlichkeit der neu eingeführten Regelung notwendig sei. Auch seien die betroffenen Interessen nicht sorgfältig festgestellt worden. Insbesondere hätte eine Prüfung der Situation vor Ort und eine Befragung der involvierten Personen stattfinden müssen. Auch sei die Meinung der Eltern der betroffenen Kinder nicht hinreichend gewürdigt worden. Die Erforderlichkeit der getroffenen Massnahme, die zudem bloss perspektivischen Charakter habe, werde

daher insbesondere mit Bezug auf einen schweren Grundrechtseingriff bestritten.

Die Beschwerdeführerinnen missachten, dass auch das Kantonsgericht von einem guten bestehenden Leistungsangebot in ihren Tagesstätten ausgeht. Da das gute Funktionieren der Einrichtungen der Beschwerdeführerinnen nicht strittig ist, bleibt unerfindlich, weshalb das Kantonsgericht hierzu weitere Abklärungen, insbesondere aber eine Prüfung der Situation vor Ort und eine Umfrage bei den Eltern, hätte treffen sollen. Zudem machen die Beschwerdeführerinnen nicht geltend, die Vorinstanz habe den relevanten Sachverhalt offensichtlich unrichtig oder in Verletzung von Bundesrecht festgestellt, wie dies notwendig wäre. Auf die entsprechenden Rügen ist daher nicht weiter einzugehen (vgl. vorne E. 3.2). Als ungenügend begründet erweist die Beschwerde sich sodann auch insoweit, als die Beschwerdeführerinnen die von der Vorinstanz angenommene Notwendigkeit einer weiteren Qualitätssteigerung in den Kindertagesstätten bestreiten. Den entsprechenden Überlegungen des Kantonsgericht stellen die Beschwerdeführerinnen im Ergebnis allein die Aussage gegenüber, perspektivische Massnahmen seien nicht notwendig. Damit gehen sie in keiner Weise auf die sorgfältigen Überlegungen der Vorinstanz zu diesem Thema ein (vgl. vorne E. 3.1). Zudem liegt wie ausgeführt kein schwerer Grundrechtseingriff vor (vgl. vorne E. 4.3.1). Die von der Vorinstanz angenommene Erforderlichkeit der umstrittenen Regelung lässt sich damit nicht in Frage stellen.

## **7.4**

**7.4.1** Das Kantonsgericht erachtet die umstrittene Vorgabe als den Beschwerdeführerinnen zumutbar. Es verweist darauf, dass für die Betreuung von 27 Kindern mindestens fünf Betreuungspersonen notwendig seien. Von diesen müsse gemäss der neuen Qualitätsrichtlinien ein Stellenpensum von 100 % mit einer Person mit tertiärer Ausbildung besetzt werden. Die Richtlinien sähen grundsätzlich nicht vor, welche Funktion diese Person auszuüben habe. Zwar müsse sie mutmasslich in der Betreuung tätig sein, daneben könne sie aber die Leitung der Tagesstätte oder Aufgaben im Bereich Gruppenleitung, Planung, Koordination, Organisation, den Austausch mit den Eltern oder die Sitzungsleitung übernehmen. Gut ausgebildetes Personal bringe auch der Tagesstätte einen Mehrwert, der höhere Lohnausgaben kompensieren könne. Auch wenn sodann gegebenenfalls die Beiträge der Eltern erhöht werden müssten, brauche sich dies nicht zwingend auf die Nachfrage auszuwirken. Zumal nicht primär die Kosten, sondern die Nähe zu Wohn- und Arbeitsort für die Wahl der Tagesstätte entschei-

dend sei. Nicht massgebend ins Gewicht fallen würden von den Beschwerdeführerinnen eingereichte einzelfallbezogene Elternbefragungen. Die Eltern verfügten nicht über die fachliche Kompetenz zur Beurteilung der Qualität der Einrichtung und könnten sich nur schwer einen umfassenden Einblick in deren betrieblichen Alltag verschaffen. Ausserdem sollten die Tagesstätten bereits ohne Umsetzung der neuen Massnahmen eine gute Qualität aufweisen, ansonsten schon bisher keine Bewilligung erteilt worden wäre.

**7.4.2** Die Beschwerdeführerinnen plädieren dafür, dass der Eingriff in die Organisationsfreiheit in ein konkretes Verhältnis zum effektiven (oder zumindest prognostischen) Nutzen des gesamten mit den Qualitätsrichtlinien umgesetzten Massnahmenpaketes gesetzt wird. Die Ausbildung der Mitarbeitenden sei nur eines von vielen Kriterien, das zur Qualität einer Kindertagesstätte beitrage. Zur Behebung des Personalmangels sei insbesondere die Finanzierung dinglich. Die Qualitätsrichtlinien würden in dieser Situation mehr zur Verschärfung als zur Entlastung der Situation beitragen und seien gerade im Bereich der Finanzierung zu schwach aufgestellt.

Einmal mehr stützen die Beschwerdeführerinnen ihre Argumentation auf nicht zu berücksichtigende neue tatsächliche Elemente (vgl. vorne E. 4.3.2). Ohnehin beschränken sie sich auch hier auf allgemeine Ausführungen und appellatorischen Hinweise, ohne sich mit den Argumenten der Vorinstanz auseinanderzusetzen. So gehen sie nicht auf die Überlegungen zum Mehrwert von Angestellten mit höherer Ausbildung und die Möglichkeit für deren Eingliederung in die bestehenden Organisationsstrukturen ein. Zu den Gründen, weshalb die von den Beschwerdeführerinnen angerufenen Elternumfragen nicht weiter zu berücksichtigen seien, äussert sich die Beschwerde sodann ebenfalls nicht weiter (vgl. dazu auch E. 7.3.2 hiervor).

**7.5** Nach dem Ausgeführten vermögen die Beschwerdeführerinnen den angefochtenen Entscheid auch insoweit nicht in Frage zu stellen, als die Vorinstanz der mit der getroffenen Massnahme verbundene Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit als verhältnismässig erachtet.

## **8.**

Zusammenfassend ist nicht zu beanstanden, dass das Kantonsgericht die (leichte) Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerinnen als gerechtfertigt und deren Verpflichtung zur Umsetzung der Qualitätsrichtlinien als verfassungsmässig erachtete. Die Beschwerden

erweisen sich als unbegründet und sind abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten den unterliegenden Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Da keine Vernehmlassungen eingeholt wurden und das Gemeinwesen ohnehin keinen Anspruch auf Kostenersatz hat, sind sie nicht entschädigungspflichtig (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

### **Demnach erkennt das Bundesgericht:**

**1.**

Die Verfahren 5A\_198/2023 und 5A\_199/2023 werden vereinigt.

**2.**

Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

**3.**

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt.

**4.**

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, der Stadt Luzern, Abteilung Kinder Jugend Familie, und dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, mitgeteilt.

Lausanne, 8. März 2024

Im Namen der II. zivilrechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Herrmann

Sieber